FINAL REPORT

Review on Capacity to Deliver HRDC's Programs and Services

Project No.: 405/98

Project Team

Director General:	*J.K. Martin*
Audit Director:	*G. Tanguay*
Team Leader:	*C. Waugh*
Auditors:	*M.-J. Bigras*
	B. Cyr
	C. MacNeil
Regional members:	*T. Bouchard*
	B. St-John

APPROVAL: **Original copy signed by:**

DIRECTOR: *Ginette Tanguay* *April 14, 1999*
Date

DIRECTOR GENERAL: *James K. Martin* *April 14, 1999*
Date

April 1999

TABLE OF CONTENTS

1.0 EXECUTIVE SUMMARY 1

2.0 INTRODUCTION 4

3.0 REVIEW SCOPE 5

4.0 FINDINGS 6

5.0 LEARNING DISABILITIES 12

6.0 RECOMMENDATIONS 13

APPENDICES

APPENDIX A – ANALYSIS OF REVIEW FINDINGS

APPENDIX B – METHODOLOGY

APPENDIX C – REVIEW ELEMENTS, CRITERIA & QUESTIONS

103-01682/

1.0 EXECUTIVE SUMMARY

The Internal Audit Bureau's (IAB) review on *Capacity to Deliver HRDC's Programs and Services* was conducted to identify and more fully understand the issues related to how effectively we deliver HRDC programs and services to the client. This review involved a broad assessment of local and regional workplace pressures.

The magnitude and complexity of organizational changes have had an impact on HRDC's ability to provide programs and services. A moderate risk to departmental capacity presently exists. Capacity problems do not result from a single cause, but rather a "layering on" of interconnected pressures.

Five themes emerged from our analyses: Integrating Changing Realities, Financial Constraints, Sustaining Quality, Human Resource Complement, and Staff Development. Recommendations are provided which focus on integration, balance, and culture. Employee dedication to client service explains how we have been able to surmount these pressures.

Major Findings:

The findings in this report were derived from the input of 195 individuals, 63% management and 37% staff, whom we consulted in the fall of 1998. Themes identified in this report may be familiar as they complement information gained from other departmental studies. A significant difference with this project, however, is the breadth of inquiry and the high level of consistency of views expressed on impediments to the delivery of programs and services.

This review provides an opportunity to learn from the experiences of employees at all levels of HRDC. A full recognition of dynamics of a changing organization will help us to re-adjust accordingly. Following are the most relevant issues challenging our capacity to deliver programs and services:

1. **Integrating Changing Business Realities:** New operational realities are not adequately appreciated. Labour market development agreements (LMDA), regardless of the type of agreement, have increased the complexity and amount of work; the workload implications and resource requirements were not fully anticipated. Corporate initiatives and decisions are sometimes planned and implemented without realizing the full impact on field operations. Regions with devolution agreements are struggling to develop and implement Pan-Canadian activities as they have few remaining full time equivalents (FTE) and no EI Part II dollars. Regional concerns revolve around the need for adequate resourcing and the need to respect an integrated approach to planning.

2. **Financial Constraints**: There is little flexibility outside of program and salary allocations to cover unexpected expenses, emerging priorities, or increasing overhead costs. Additional costs are mounting due to increased use of technology. Managers suggested that the criteria on which operation and maintenance (O&M) allocations are made is in need of review. O&M budgets are further drained from increased consultations within the department and with external partners. Managers are seeking to maximize the use of funds but there are few opportunities for savings to be generated and efficiencies gained.

3. **Sustaining Quality**: Managers and staff are concerned that our capacity to achieve and ensure high quality output is compromised. Increased workload and the priority given to meeting key performance indicators appear to be contributing factors. There are emerging symptoms that suggest quality is slipping. Presently, our organization applies short-term, reactive approaches to programs and service management. As a result, there is a potential to lose sight of client needs, create financial risks, generate more work in the long-term and negatively affect employee morale.

4. **Human Resource Complement**: The impact of major organizational changes, such as downsizing and devolution, has contributed to a scarcity of human resources and a loss of corporate knowledge. Maintenance of the "critical mass" needed to meet operational requirements is difficult. Some areas have been identified as being particularly vulnerable including: Labour operations; LMDA support; Corporate Services; policy support activities; some Pan-Canadian and Income Security Programs activities; and small offices.

5. **Staff Development**: Given current operational realities, opportunities for staff development and for supporting employees are limited. This is particularly problematic since our new work environment demands expanded "soft skills" and technological competencies. To compound this issue, present departmental demographics indicate that many employees are approaching retirement age and staffing options are cumbersome. HRDC will need to seriously address this issue in the near future.

It is important to recognize that HRDC has made substantive achievements in the delivery of programs and services despite enormous organization change. The dedication and commitment of employees to quality service is a reason for these achievements.

Themes emerging from our findings provide insight into ways which might help build on organizational strengths. To realign departmental practices and reduce capacity pressures, it is recommended that:

- *The Service Delivery Committee develop an action plan to address coordination issues;*

- *The HRDC National Management Board ensure that, in evaluating the performance of executives, they are seen as rewarding a balanced management approach; and*

- *National Management Board formally discuss how to support a culture that encourages managers to manage priorities and risks with openness and with a commitment to achieving the broader organization goals.*

2.0 INTRODUCTION

Recently, many managers within HRDC have suggested that the resources available to them are not sufficient. The ability to meet operational objectives is becoming increasingly difficult. The concept of *capacity* is an ambiguous one, particularly in a context such as HRDC's where there is a broad range of operational objectives and clients.

Over the past few years, numerous organizational changes have reshaped HRDC. A series of initiatives have been introduced to respond to the changing departmental landscape. Some of these have included: program review, workforce adjustment; implementation of LMDAs; changes to the Service Delivery Network; development of a departmental vision statement; and numerous technological innovations. Along with new expectations for how work is done in the Department, these changes have also affected our capacity to deliver programs and services.

In addition to this IAB review on capacity, other departmental initiatives have assessed issues related to capacity within HRDC. A few examples include:

- Resource Model for Labour Program Delivery;
- Ontario Region Future Directions Review;
- Regional Financial and Capacity Pressures, Service Delivery Working Group; and
- Strengthening Delivery Capacity, Labour Market Development, Hhuman Resources Investment Branch.

Findings from these works appear to support and complement our findings from this review.

3.0 REVIEW SCOPE

The Internal Audit Bureau recognized that any review of capacity would need to be broad in nature, involving discussions with many departmental employees who work in different functions and at regional and local office levels of the organization. The locations selected for this review are shown in Table 1 below. The six regions chosen were intended to reflect HRDC's asymmetrical environment. Fieldwork was conducted from the end of September to early December of 1998.

In each region visited, interviews were conducted with regional executive heads, regional directors and managers from key programs and services areas [Employment Insurance (EI), Income Security Programs (ISP), Pan-Canadian activities and Labour], as well as from corporate services [Human Resources (HR), Finance and Information Technology (IT), and Planning]. At the HRCC level, directors and managers were interviewed and group sessions were held with five to six employees representing all areas of the office. Managers and/or management teams from four ISP Processing Centres and one EI Telecentre were also interviewed.

In total, 195 participants were interviewed either individually or in group arrangements. One hundred and twenty three (123) of the 195 participants (63%) were representatives from management, while the remaining 72 participants (37%) represented staff from various levels and positions.

Table 1 - Site Visit Table

Regional Offices	Local Offices	ISP Processing Centre	EI Telecentre
Ontario	2 HRCCs, 2 Satellite Offices	1	
British Columbia/Yukon	2 HRCCs, 2 Satellite Offices		1
Quebec	3 HRCCs, 1 Satellite Office	1	
Alberta/NWT	2 Canada-Alberta Service Centres	1	
New Brunswick	2 HRCCs	1	
PEI	1 HRCC		
Totals	**17**	**4**	**1**

A detailed explanation of the methodology used for this review can be found in Appendix B.

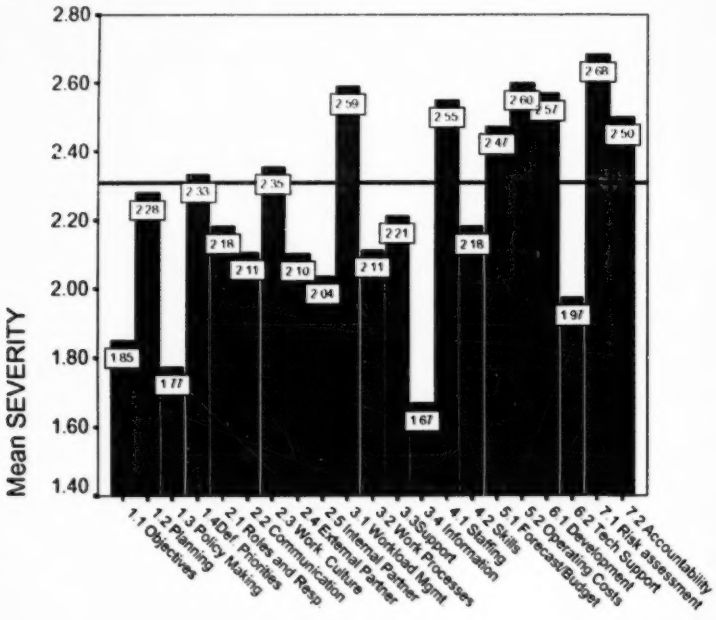
4.0 FINDINGS

Interviews with 195 employees yielded 1620 observations, each which were given a risk severity rating from 1 to 5.

The national average for risk severity was calculated for all review criteria across all regions and was determined to be 2.33. This indicates that a **moderate** risk to departmental capacity presently exists. One might assume that this level of risk to capacity is reasonable given the amount of change the organization has undergone recently. This being said, it is still important to identify those areas that pose the most risk and engage in efforts to alleviate them as best as possible.

The graph in Figure 1 illustrates the mean scores for each criterion across the regions. For the purpose of this review, it is assumed that the issues with means above the national average—the nine criteria above the bold line—are the ones requiring the most attention presently.

Figure 1: Severity Ratings by Criteria



Limited analyses were conducted to identify whether any differences existed among regions. Three regions obtained risk scores higher than the national average of 2.33. They included Ontario (2.48), Alberta (2.45) and Quebec (2.38). The impact or potential impact of a devolution model LMDA is likely a main factor for the higher scores in Alberta and

Ontario. It is recognized, however that all regions face capacity pressures. Some pressures are common across regions and some are due to regional uniqueness.

As part of our analyses, a comparison of findings between LMDA and non-LMDA observations was performed. The results indicated that Alberta, BC, Ontario and Quebec all viewed LMDA-related issues as creating much greater capacity pressures than non-LMDA issues.

Many of the managers interviewed spoke about the magnitude, complexity and impact of recent large-scale organizational changes. They viewed capacity issues as being more complex than a single problem or cause. They likened it to a "layering on" of pressures within a changing organization.

The five national themes, which will be discussed in this report, were derived from the nine criteria with the highest severity ratings, as noted above. Capacity issues are, for the most part, complex and can not be isolated to one single criterion or element. One must recognize and appreciate the interconnectedness of issues. For this reason, there are criteria that may fall under more than one theme. Table 2 illustrates the five themes and the criteria that are associated with each one.

Table 2: Five Review Themes with Corresponding Criteria

Themes	Criteria related	Mean
INTEGRATION OF CHANGING BUSINESS REALITIES	1.4 Defining Priorities	2.33
	3.1 Workload Management	2.59
	2.3 Workplace Culture	2.35
	5.1 Forecast/Budget	2.47
FINANCIAL CONSTRAINTS	5.1 Forecast/Budget	2.47
	5.2 Operating Costs	2.60
SUSTAINING QUALITY	7.1 Risk Assessment	2.68
	7.2 Accountability	2.50
	3.1 Workload Management	2.59
HUMAN RESOURCE COMPLEMENT	4.1 Staffing	2.55
	3.1 Workload Management	2.59
	6.1 Tech Development	2.57
STAFF DEVELOPMENT	4.1 Staffing	2.55
	3.1 Workload Management	2.59

Detailed information on these findings can be found in Appendix A. Following is a summary of each of the five prevailing themes.

4.1 Integrating Changing Business Realities

> *"NHQ doesn't necessarily understand the complexity of managing LMDA. They give the same advice they would give years ago, which is not acceptable anymore."*

Managers in regional and local offices do not believe that HRDC, as an organization, is adequately positioned to deal with present-day realities of "doing business." Many feel that NHQ, in particular, has a limited understanding of the complexities involved in service delivery within a post-LMDA working environment. Participants explained that LMDAs, regardless of the type of agreement, have increased the complexity of work. More specifically, employees have experienced marked increases in their workloads. This is a spin-off from the need to: negotiate and/or re-negotiate LMDA; deal with a multitude of transition and maintenance issues; and, create revised approaches to managing programs that remain within federal jurisdiction. In addition to this incredible investment of time, an increased focus on provincial partnerships has created resource constraints. Money that was once spent internally is now expended on the maintenance and development of new federal-provincial relationships. Regions, not properly prepared for these unanticipated pressures, are now left strained to find ways to support LMDA needs.

Adding further to this frustration is the burden of trying to implement national initiatives and/or decisions. Regions with devolution agreements are struggling to develop Pan-Canadian activities because they have few remaining FTEs and no EI Part II dollars. The Pan-Canadian role appears to be expanding with the introduction of the departmental vision. Many employees expressed a need for more discourse and clarity around Pan-Canadian concepts. Some issues identified through such discussions might include:

- How should HRDC define and develop concepts such as community-capacity building given the diversity of the Canadian cultural landscape?
- What level of service should clients expect and receive from HRDC nationally, given new operational constraints?
- How can HRDC develop proactive programs and services in communities when resource allocation models do not provide for activities like prevention?
- How can HRDC maintain federal visibility given significant resource constraints (i.e., providing full service to geographically remote areas)?

Although regions are often consulted with regard to these and other important issues, they feel that the decisions taken do not adequately reflect or respond to the operational concerns they present. Most often, their concerns revolve around the need for adequate resourcing and the need to respect an integrated approach. Regional diversity has to be respected while programs are developed and when services are provided to clients.

4.2 Financial Constraints

HRDC, given its large array of programs and services, expends a significant amount of money on overhead. These "behind the scenes" expenses are often unrecognizable to the Canadian public. It becomes easy, therefore, to forget how relevant they are to the effective delivery of programs and services. It is often O&M budgets, then, that are targeted for attack when organizations attempt to maximize economies. The unfortunate spill-over of this reality is a compromise to the efficacy and integrity of the programs and services being delivered.

> *"Budgeting all you want doesn't make money appear!"*

This issue is one that was readily identified as problematic in HRDC. Managers feel that little flexibility exists outside of program and salary allocations to cover innovations, unexpected expenses, emerging priorities, or increasing overhead costs. Further, they suggested that the basis for O&M fund allocation is in need of review. It has not been revised to take into consideration the new realities of the working environment. Additional costs are mounting due to increased use of technology. Many of the services now provided to Canadians are delivered via computers. The implementation of these systems is costly and they are in need of continuous maintenance and upgrades.

Further drains on O&M budgets come as a result of increased consultation within the department and with external partners (i.e., travel costs involved in fostering these partnerships). The departmental vision insists that employees forge new relationships with provincial and non-governmental partners. These relationships, however, come at a high price. Some managers, for example, reported on difficulties covering non-discretionary items.

Within the climate of fewer resources, managers are seeking to maximize opportunities to gain savings and generate efficiencies. However, expectations for their success in these matters can only stretch so far. An acknowledgment of new realities needs to be reached and an adjustment of O&M budgets needs to reflect new departmental needs.

4.3 Sustaining Quality

> *"Don't have the time to manage the best quality service possible."*

Sustaining quality is becoming a difficult challenge for local and regional offices. Many managers and employees are concerned that our capacity to achieve and ensure high quality output is compromised. This appears to stem from the considerable priority attached to meeting departmental Key Performance Indicators (KPIs). In focusing too closely on KPIs, many suggest that the broader nuances of HRDC's performance are being neglected.

Managers and staff suspect that quality of service might be slipping. This is based on emerging "symptoms." For example, the increase in EI appeals and EIT inquiries may indicate that insufficient information was initially provided to the client. Further, time constraints restrict employees from taking preventative measures that may enhance quality in the long run. Specific examples of risks to quality are provided in Appendix A.

Participants suggested that the present working environment is set up to resort to short-term, reactive approaches to managing programs and services. This sets up the potential to:

- Lose sight of client needs,
- Create an increasing number of financial risks,
- Create more work in the long-term, given the inability to thoroughly address issues at earlier stages.

Finally, the pressures to maintain organizational productivity are having a negative impact on employees. Most participants expressed sentiments of exhaustion in the workplace. Despite the reduction in the number of HRDC employees, historical expectations of productivity, standards and work flows remain. This has caused low morale in the workplace and affects job satisfaction.

Although employees seem generally committed to notions of quality in the workplace, they recognize that it comes at a high price. Recent changes to the organizational structure are making it more difficult for employees to respond to the needs of their clients and quality can no longer be guaranteed.

4.4 Human Resource Complement

> *"There is never a day I can leave the office with a clear conscience." (Employee referring to the amount of work she has to attend to)*

The impact of major organizational changes, such as downsizing and devolution, has contributed to a scarcity of human resources and a loss of corporate knowledge. These things make it difficult to maintain the "critical mass" needed to meet operational requirements. As well, with fewer people in the workplace, many employees are left to cope with colleagues' absences due to training and development and illness. Further, many staff are experiencing sharp learning curves with additional work responsibilities.

Under-resourced areas are particularly vulnerable. Some of these include: Labour operations, LMDA support, Corporate Services, policy support activities, Pan-Canadian activities, some ISP activities, and small/satellite offices.

4.5 Staff Development

The focus on meeting immediate operational requirements has resulted in little time to look at longer-term needs of the organization. Although managers attempt to be supportive of their staff, day-to-day pressures compromise their ability to ensure that employees receive opportunities for professional development.

Currently, managers and staff are facing a new and complex work environment with less direct support. This has resulted, by in large, from a loss of knowledgeable co-workers to downsizing and/or devolution. Further, for remaining managers, a larger portion of their time is spent away from their office attending meetings with corporate and provincial colleagues. This creates a "sink or swim" environment. Little attention can be given to providing planned developmental opportunities.

Ironically, the new work environment demands expanded "soft skills" and technological competencies. However, the Department has not made opportunities readily available for employees to gain these competencies. Given all of the current and foreseeable pressures, HRDC would be well-advised to explore options which would ensure that its employees are adequately trained and developed for the work which is expected of them. The issue of training of employees with respect to their responsibilities was identified as a recurring theme in the 1996/97 *Report to the HRDC Audit and Evaluation Committee: Status of the Management Control Framework.* This situation still prevails today.

Another significant issue, which may complicate matters, is perched on HRDC's horizon. Present departmental demographics indicate that many employees are approaching retirement age. Despite this, staffing options are presently limited. This makes managing human resources even more challenging. HRDC needs to seriously address this issue in the very near future.

5.0 LEARNING DISABILITIES

The process of implementing change is challenging for many organizations, including HRDC. Our examination of issues suggests that certain factors may inhibit positive organizational development. Factors that may inhibit positive organizational development have been referred to as "learning disabilities."[1] The following learning disabilities may be contributing to capacity pressures in HRDC:

- **Functional Myopia** – People see their responsibilities as limited to the boundaries of their position or function. As a result, employees focus on optimizing aspects of their specific position, not the overall organization.

- **Tyranny of the Urgent** – Although much of what employees do in organizations is deemed to be important, often issues are not addressed until they become urgencies. The problem with operating within such a system is that matters are often not addressed unless they become urgent. This, in the long-term, creates additional work and adds to the stress levels of employees.

- **Quick Fixes** – We make small adjustments to adapt to our environment that work in the short term, but leave us unprepared for future changes. It is important to attain a better balance between dealing with immediate organizational needs and developing programs strategically with the organization's future in mind.

- **Myth of the Management Team** – Managers are brought together on a team and expected to act as a team, although no team development or support exists. Managers tend to make more and more decisions these days in concert with their manager colleagues (i.e., the prevalence of management boards). Despite this, each manager, for the most part, is still held individually accountable for his or her areas of responsibility. In addition, the Department still has a tendency to reward managers individually for successes. This leads to and perpetuates organizational silos.

- **Fixation on Events** – Sometimes organizations have a tendency to focus too closely on individual events and crises. This often results in "Band-Aid" remedies to problems instead of trying to identify longer-term patterns that lie behind individual events.

[1] Notes from "Building the Learning Organization", a seminar by Bryan Smith, The Achievement Support Centre

6.0 RECOMMENDATIONS

It is important to recognize that HRDC has made substantial achievements in the delivery of programs and services despite numerous large-scale and complex organizational changes. Themes emerging from this review provide insight into ways which might help build on organizational strengths. If some departmental practices are realigned appropriately, we may be able to reduce the magnitude and number of stressors which employees presently face. The following recommendations are presented for consideration.

Integration

Senior executives in HRDC must work to reduce silos within the Department. Efforts should be taken to create and expand horizontal coordination in the implementation of the many corporate initiatives.

- ***It is recommended that the Service Delivery Committee develop an action plan to address coordination issues.***

Balance

The roles, responsibilities and priorities of managers must be clearly set out and aligned with departmental priorities and mandates. Further, HRDC needs to value and create incentives for managers to achieve balance in their goals. An appropriate balance needs to be gained between: supporting people and operational requirements; control and service; quality and productivity; long-term and short-term results; and local and corporate requirements. The Department needs to look closely at how resources are allocated to programs and services.

- ***It is recommended that the HRDC National Management Board ensure that, in evaluating the performance of executives, they are seen as rewarding a balanced management approach.***

Culture

HRDC needs to promote practices that stretch beyond traditional boundaries. Solutions need to be cultivated in an environment of prevention rather than reaction. There are a variety of things that support the spirit of this commitment. Some include:1) recognizing the need for holistic/integrated solutions to organizational capacity problems,* 2) utilizing cross-functional team mechanisms to represent the interests of relevant program and services, and 3) rewarding managers who find ways to focus on what is important, not just what is urgent.

---

* *A capacity problem in a functional area in a region may not be cured by directly applying additional resources only.*

Management needs to be committed to fostering a culture that encourages open and honest dialogue and which challenges ideas, definitions and values. Further, managers need to be encouraged to say and hear "no" if they feel expectations outweigh the capacity to deliver.

- ***It is recommended that National Management Board formally discuss how to support a culture that encourages managers to manage priorities and risks with openness and with a commitment to achieving the broader organization goals.***

APPENDIX A

ANALYSIS OF REVIEW FINDINGS

1. Integrating Changing Business Realities

Description of the Issue

National initiatives or decisions are planned and implemented without realizing the full implications on field operations. New operational realities such as LMDAs and Pan-Canadian activities are not adequately appreciated.

Matching resourcing approaches to local realities and circumstances

- In some cases either minimal or no additional resources are supplied to cover new or expanded initiatives. The expectation is that regions will "pick up the slack". This was noted in the decision to reclassify Service Delivery Reps from CR4 to CR5, where it was generally felt that NHQ failed to recognize the real cost of implementation. NHQ covered 50% of salary costs for the first year but there has been no provision of additional funds to cover ongoing costs.

- Regions often get infusions of resources on piecemeal or ad-hoc basis. This method of resource allocation restricts their ability to plan activities and have a more pro-active business approach.

- The workload implications of LMDAs were not fully anticipated nor adequately recognized through budget allocations.
    - The resource pressures created by LMDAs have been documented by many of the regions. Activities requiring resources include:
        - establishing liaison and focal point for provincial/federal officials;
        - managing issues of information exchange, system support, and evaluation;
        - corporate services support (e.g. communications & accommodation);
        - travel expenditures (e.g. visits to partners in northern locations); and
        - supporting result measurement activities.

- Regions are struggling to develop and deliver Pan-Canadian activities. This activity is perceived to be expanding while regions have lost a significant number of employees and expertise with devolution. It is difficult for regions to plan resource strategies as there is no standard for activities like community capacity building or prevention.

Planning and implementation strategies in our changing environment

- The general approach to implementing initiatives, whether corporate or program specific is to add on to existing workload. One comment heard was that we are "not good at stopping doing things". It is difficult to say no to good ideas and initiatives, however the bottom line is that regional and the local offices must put these initiatives in place.

- Regions do not feel that their input is truly listened to and understood as they see decisions taken that do not reflect the regional input provided. The perception is that NHQ does not understand the context of the field environment.

- Decision making takes longer due to new partnering arrangements and adds an expanded complexity to internal coordination. This reality needs to be accommodated in planning processes.
    - One co-management region remarked that "we don't spend $1 without consulting with the province", another commented that their "co-managed agreement is like having 2 captains driving the same ship". Provincial partners can include several ministries each with their own objectives and agenda.

1. Integrating Changing Business Realities (Cont'd)

- The full impact of implementing technology projects at the local level is not always recognized. This includes the time, cost and effort to handle training requirements, maintenance, project management and back-up requirements. Although efficiencies are eventually gained, the field implications need to be fully planned for as there is limited resource flexibility in the current environment.

Improving coordination to address competing and/or multiple priorities[*]

- Regions are faced with competing priorities either on a corporate basis or between program functions as each competes to see their objectives met. Some of the corporate priorities include Supporting People and the Vision.

- There are numerous committees functioning within the organization and decisions of one committee can have unintended consequences in another area. Finding an effective way to coordinate the work and decisions of so many committees is difficult.

- What is needed by field offices is not necessarily seen as a NHQ priority. As a consequence efforts are duplicated to create needed products in isolation across regions. An example of this is national training packages and standardized forms and letters in the ISP area

- Staff at the field level noted that there is a lack of interconnection among NHQ players in their communications and initiatives to the regional/local level. The general impression was that there was much more integration between colleagues and functions at the local and regional level than at NHQ, the perception is that "NHQ people don't talk to each other". There are examples of regions receiving material, from separate components of NHQ, on a similar issue that shows little sign of collaboration, before the region is asked for input or comment. An integrated approach would lessen the strain on limited regional resources who must clarify and adapt NHQ material to reflect the integration of activities and functions at the field level.

Clarifying departmental directions

- The introduction of concepts like *community capacity building* and *prevention* will make program delivery more complex and possibly demand a greater investment of time and efforts. However, these orientations as well as *federal presence* or *service to clients* are not clearly defined. It is therefore more challenging for regions to plan the integration of these directions within the scope of their program operations.

Impacts

- There is added strain on regional budgets and ability to do the work.
- Complexity of dealing with operational workloads is increased.
- There is the risk that some activities will not be completed or will be delayed.
- National initiatives may be implemented to various degrees.
- Workload pressures are compounded by misunderstanding and duplication of efforts.
- Opportunities for regional input to corporate policies are not maximized.
- The planning capacity of regions is hampered without resources to match LMDAs workload.
- Regions are struggling to move Pan-Canadian activities forward.

[*] IAB is presently performing a review on improving the "Internal Coordination of New Initiatives." It is being carried out from a "lessons learned" perspective and will identify positive practices from improved internal coordination.

2. Financial Constraints

Description of the issue:

There is little flexibility outside of program and salary allocations to cover innovations, unexpected expenses, emerging priorities or increasing overhead costs. Budget stresses are related to dollar shortages, additional cost of doing business in a new environment and reduced opportunities to generate savings.

Dollar shortage

- Some regions reported difficulties covering non-discretionary expenses which have increased over the years. Items more frequently mentioned were: telecommunications, disability medical bills, travel, Board of Referees and training.
- Sustainability of Service Delivery Network is questioned in some regions due to the cost of maintaining offices in terms of salary and infrastructure (fixed costs like photocopier, phone systems, computer maintenance). Thus economies of scale are difficult to achieve. Many managers commented that resource allocation doesn't take into account the number of satellite offices a parent office has to maintain.
- Budgets are not always adjusted to regional particularities (translation costs, limited client access to technology, provision of service to other regions, etc.).
- Loss of Part II funds in devolution to regions have reduced the capacity to develop activities that would fulfill HRDC's vision but are not directly linked to a specific program (prevention, development of labour market information and resource centres.)

Additional cost of doing business

- Increased travel costs to participate to regional and national meetings and workshops, to work more closely with partners, and to negotiate and maintain agreements.
    - e.g. Alberta-NWT LMDA discussions involved travel to the north, which cost an average of $3,800/trip per person.
- O&M allocation has not kept pace with exponential costs of technology (development, training and skill up-date, replacement, up-grades of software and memory, maintenance, archiving, Internet and Intranet).
    - File Share and Reach Out were deemed too costly by some regions to provide remote access to SSA

Reduced Opportunities for Savings

- Savings that were expected with the implementation of other modes of services (telecentre, teledec, direct deposit) have not fully materialized. There are overhead costs associated with each mode of service and when the volume is spread across modes, economies of scale are lost. As a result, the overall cost for regions to provide service has not decreased and some regions had to cut in one mode to fund the other, which left little flexibility to HRCCs, as their level of permanent staff is really close to their A-base budgets.
- Y2K activities has delayed system enhancements and implementation, thus delaying potential savings gained from technology.
- When a new technology or procedure is implemented, the expected savings are immediately taken off the regional or local budget, without taking into account the cost of the phase out period or the need to run two systems in parallel for a certain period.

Impacts

- Supplementary funds are sometimes re-directed to cover non-discretionary expenses.
- Budget surplus resulting from efficiency gains are often redistributed to cover other responsibility centres' deficit. There is little incentive to effectively manage budgets because any surplus is recovered.
- Discretionary expenses such as staff development, training or system development have to be postponed or reduced, affecting development of staff and limiting opportunities to streamline or gain efficiencies.

3. Sustaining Quality

Description of the issue

Sustaining quality has become a difficult challenge for local and regional offices. This partly stems from the considerable priority they attach to meeting the departmental Key Performance Indicators (KPI). A parallel focus on quality aspects would present a broader view of HRDC performance in *managing for results*.

Broadening the results focus to include quality

- Measuring how well we are performing cannot be confined to achieving HRDC's Key Performance Measures. The 1998-99 KPI continue to center on speed of service or quantitative measures. The messaging inferred is that quality is not as critical to operations, even though it is often cited that "quality is always important".
- Quality activities may not be emphasized or pursued in order to maintain productivity.
- Because of high visibility and periodic reporting for some performance indicators, there is a tendency to focus on activities that generate immediate measurement as opposed to centering on a more desirable outcome for the client. The often heard comment was "what gets measured gets done".
- It is sometimes difficult to see the link between an activity and its result. Since some results are more long term or difficult to measure, there is a tendency to devote less effort to such activities that are not directly measured (e.g., prevention, community capacity building).

Improving Measures

There were also concerns that some measures needed to be reviewed. Similar concerns were raised in the *IAB Review of Data Integrity*, September 1998. In addition:

- Regions reported that 1997/1998 employment results were not accurate. Although this situation is being addressed, it could be problematic to evaluate the provinces' performance based on the accountability framework outlined in each LMDA. The regions were concerned with the impact this has on the credibility of the department now that we are in partnership with the provinces.
- Quality is not always clearly defined or visibly measured within HRDC's accountability framework. There are few standards to assess quality and tools available to measure it are limited.

Quality Vulnerabilities

When managers and staff were asked how they suspected quality was neglected they referred to the following.

- Changing work volumes:
  - EI appeal volumes and EIT inquiries are up in certain regions, which may indicate insufficient information initially provided to the client.
  - There was increased volume of revised claims reported in some offices.
- Contract monitoring:
  - In some regions, there is little or no financial monitoring done on contribution agreements. There are concerns that the department and clients are not getting the best value from 3rd party contractors.
- Program integrity and quality control activities:
  - ISP is just beginning to conduct investigations on residence and citizenship.
  - Records of Employment (ROE) verification and exploration of mitigating circumstances are activities that take time and don't necessarily generate results for Insurance or Investigation & Control staff.

3. Sustaining Quality (Cont'd)

- Protection of financial and non-financial assets:
  - Discrepancies were found in financial practices at the local level. Chief of Administration Services (CAS) positions are gone in many sites.
  - Inventory control on physical assets cannot be done. Steps may also be overlooked in internal controls, due to resource constraints and "going on faith" that situation will be in order.

- Client service:
  - With regional asymmetry and increased flexibility that results in broader policies and guidelines, there are concerns regarding consistency, specially when it is linked to fairness to client and accessibility of services. Potential that inconsistencies may lead to client being treated unfairly.

Impacts

- Accountability framework emphasizes a short term approach and resources are dedicated to obtaining immediate and short term results versus longer term goals.
- Some activities that impact the client may not be completed because they are not measured.
- It is difficult to plan, adjust and follow-up with incomplete information on performance.
- Perception that quality is secondary lessening staff job satisfaction and morale.
- Potential exists for client overpayments or underpayments, file errors, program funds not spent wisely and less satisfied clients.

4. Human Resource Complement

Description of the Issue: Human Resources are Stretched to Deliver Programs and Services

Sufficient human resource capacity is not available for a number of functions.

"Bare bones" operations

- Although resources may appear adequate on paper, for many local offices the reality is resources are not always available where and when needed. Reasons include: training and development needs, absences due to illness, limited staffing flexibility and under-resourced activities. In some specific functions there is a clear need to have the FTE "A" Base adjusted.

Specific areas with insufficient resources

- **Labour**: Resource levels are insufficient to meet part of their mandate and legislative requirements.
  - Some of the vulnerabilities include delays in investigating and inability to meet inspection goals and provide employment equity guidelines. A Treasury Board Secretariat submission is addressing this issue.
  - The situation will not improve in the short term due to extensive training requirements for new employees.

- **LMDA Activities**: Resources for such items as maintenance of partnership agreements with the provinces were needed.

- **Corporate Services**: The Corporate Services position paper to the Ad Hoc Working Group on Financial and Capacity Pressures makes the case for needed resources. The same messages were also heard during visits to local and regional offices. Some examples:
  - LMDAs have added more pressures to the communications function. This was especially so in one small region where communications were already understaffed and where expectations are the same as larger regions; and
  - The HR function has increased demands due to activities generated by collective agreements and pay equity negotiations, Universal Classification System (UCS), and training middle -level managers.

- **Policy Support Activities**: Expectations for local and regional involvement in policy development have increased as a result of LMDAs, the Vision and an increasing shift to engage more levels of the organization in corporate agendas. Having the time to do quality policy consultation with partners internally and externally is constrained.
  - Regions are doing tasks formally done at NHQ as LMDAs and partnership activities create a need for unique regional policies versus a broad corporate policy.
  - Regions also want to be pro-active, e.g. researching and designing approaches for community capacity building.

- **Pan-Canadian Role**: Maintaining and developing resources for activities such as community capacity building was a concern in some offices. A preventive approach in the labour market and development of quality partnerships could suffer.

- **Satellite (Small) Offices**: The general consensus is that resources are really stretched in small offices and where geographic remoteness is a factor this complicates the resourcing challenge.
  - One region indicated they had a shortage of 30 FTEs for their satellite offices.
  - The optimum level of resourcing for small offices is currently under review.

- **Income Security Programs**: Several ISP activities were identified as having resourcing needs in one or more regions. These included Outreach, CPP Disability, ISP Telecentre (high turnover operation where staffing and/ or training constant) and management levels.

4. Human Resource Complement (Cont'd)
Impacts
• Some program and service requirements cannot be fully met, e.g. Labour, CPP disability. • Quality aspects may be diminished in some cases. • Progress towards making the vision a reality is hampered by resource constraints in some areas. • Stress levels and overtime requirements will increase.

5. Staff Development

Description of the Issue

Opportunities to develop staff are limited by current operational realities.

Supporting People

- Regions and local offices face a number of challenges in supporting their employees.
    - Downsizing, delayering and devolution have resulted not only in skilled workers leaving but loss corporate memory for remaining employees to draw from.
    - There are now fewer options for backup when training and assignment opportunities arise. Staff were sometimes reluctant to take up development opportunities as this would add to their co-workers' workload.
    - Resource constraints compound the difficulty of matching employee training or development expectations with operational realities. (see Appendix A - *Financial Constraints*)
    - Managers/directors are away from their offices more frequently to attend to regional or corporate agendas. There is less on-site time to support staff. This is compounded by the increased span of control managers have since delayering.
    - Staff perceive contradictory messages between opportunities for employee development and continued emphasis in achieving workload targets. Development tends to be on the "back burner" for some.

Changing Skill Requirements

- Expanded competencies are required for our changing work environment.
    - There is more necessity for "soft skills". The vision, LMDAs and policy support activities require increased collaboration internally and externally with partners. Some of the soft skill needs are facilitation, conflict resolution, and negotiation.
    - Some employees were hired for skills that are no longer needed. As a result they need to adjust and be supported in acquiring the new competencies required.
    - Skills in project administration and monitoring of agreements is desired because of expanded use of 3rd party services and LMDA devolution.
    - There is more engagement of employees and middle managers in contributing to corporate discussions creating a need to understand the context and linkages surrounding HRDC issues.
    - With the increasing use of technology, some staff require more time to enhance their technological skills.

Staffing

- Staffing flexibility and options are limited.
    - Staffing processes are considered cumbersome and time-consuming.
    - Some locations have a high ratio of indeterminate staff to term staff.
    - Retaining CS support is difficult due to the competitive market.
    - Senior management positions are harder to staff as the middle management level with operational experience is no longer there to draw from. This was the experience for at least one regional ISP operation.

Future Demographic Realities

- More attention to immediate versus emerging or long-term human resource needs. Many employees are close to retirement age (within 5-10 years), yet there is not a strong focus on succession planning to address future capacity needs.

5. Staff Development (Cont'd)
Impacts
• Employees may not acquire the needed confidence and competencies to handle their job responsibilities. • The future workforce may not be sufficient or adequately prepared to meet organizational goals. • Human resource management has become a very challenging and time consuming task at the local and regional level.

APPENDIX B

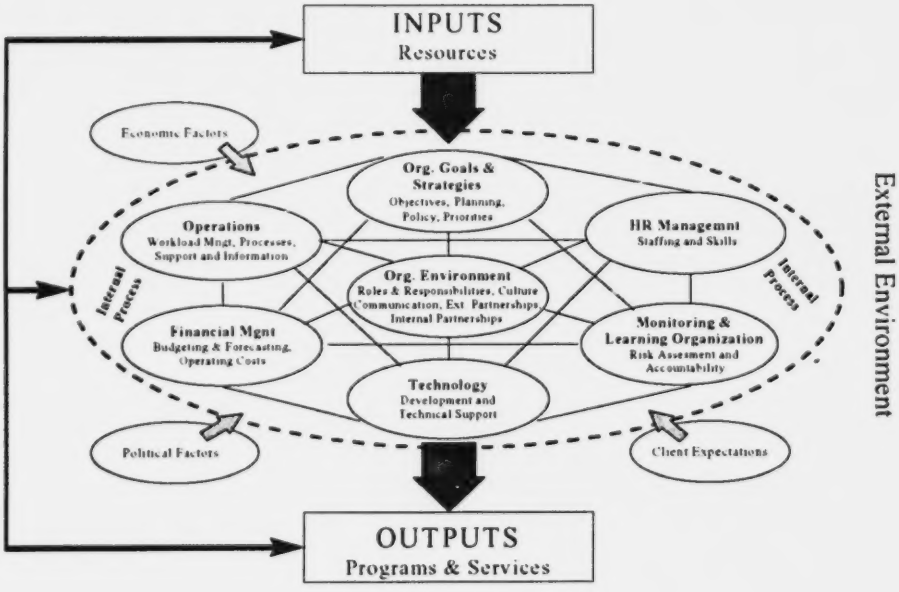
REVIEW METHODOLOGY

Questions were developed for this review using an organizational model (see Figure 2 below) which includes seven essential internal elements. Each of these internal elements is further comprised of a series of supporting criteria. A specific question was created to address issues falling under each individual criterion. For example, under the internal element of *Organizational Goals & Strategies*, there are five (5) criteria. One criterion under this element is *Defining Priorities*. A question developed to examine this criterion was "How are priorities determined in your region, HRCC, or work unit?"

Much of the development of this organizational model was guided by the *Criteria for Good Management", an IAB model of management control*[2]. A full list of internal elements, criteria, and supporting questions used during this review can be found in Appendix C.

Questions were presented to participants on both an individual and group basis. Participants' responses were recorded through comprehensive notes, taken by no less than two interviewers. After the interviews, all observations were recorded, by criterion, into a database.

Figure 2: Organizational Model



[2] IAB Explanatory Document: High Level Criteria for Assessing Management Control in HRDC, April 1998

Each participant's response (grouped by criterion, as indicated above) was assigned a severity ranking on a 5 point Likert-type scale. A "1" rating indicated a presence of some capacity pressures with minimal impacts. At the other end of the scale, a "5" rating indicated very serious issues that are currently or will, in the future, gravely comprise the delivery of programs and services. Further, a reliability test was performed to ensure that IAB interviewers applied severity ratings in a consistent manner.

With regard to the coding of observations, the interviewers assigned a higher rating (e.g. 4 or 5) if the issue presented:

- a major management challenge and risk for the entire region;
- impacts on several offices across the region vs. being limited to one office; and/or
- a serious threat to the ability to deliver programs and services which will be visible to clients or partners.

Much of what was presented by participants was based not only on current pressures, but also on the identification of future issues. Given this, the severity ratings reflect the extent of current capacity pressures and the potential risk of further pressures in the future.

Once all coding was complete, means were calculated for each criterion. A national average was then established using all responses from all participants involved in the review. An assessment was then performed to determine which of each individual criterion (i.e., specific workplace and operational issues) had a mean above the national average. These were identified to be the issues of most concern and were selected for further analyses. A thorough review of findings for these particular issues led the development of five (5) qualitative themes, which serve as the foundation for the discussion presented in this report.

APPENDIX C

REVIEW ELEMENTS, CRITERIA AND INTERVIEW QUESTIONS

ELEMENT	CRITERIA	REF #	QUESTION
1. Organization Goals and Strategies			
	Objectives	1.1.1	Do you think there is sufficient clarity in HRDC"s organizational objectives to adequately plan capacity requirements (in region/business line)?
	Planning	1.2.1	What are the pressures in your region or HRCC when planning capacity to deliver programs and services (now and vision)?
	Planning	1.2.2	When planning, do you have to make trade-offs and why?
	Policy Making	1.3.1	What are the capacity pressures related to policy making within your asymmetrical environment? How are they impacting program delivery?
	Defining Priorities	1.4.1	How are priorities determined in your region, HRCC or work unit?
2. Organizational Environment			
	Roles and Resp.	2.1.1	Are roles and responsibilities clear within the HRCC ? **OR** Are roles and responsibilities clear between RHQ and HRCCs ? (i.e. no duplication/gaps)
	Communication	2.2.1	Are communication channels within the department effective overall and for major changes? How could it be done better?
	Workplace Culture	2.3.1	Does the environment you work in foster an atmosphere of open communication and trust? **Or** Are you able to share your concerns with RHQ/NHQ?
	External Partnership	2.4.1	To what extent are community partnerships pursued and what are the challenges doing so?
	Internal Partnership	2.5.1	Where could we better coordinate and partner within HRDC to alleviate operational pressures?
3. Operations			
	Workload Management	3.1.1	What are the pressures you face in managing your workload? (impact on service and on quality)
	Workload Management.	3.1.2	Do you have a strategy or a back-up plan to deal with workload when you face unexpected events (sickness, natural disasters, EI lay-off, etc.)
	Workload Management	3.1.3	What ideas have you either adopted or considered to help better manage the distribution of workload?
	Work Processes	3.2.1	Are work processes designed and revised to ensure effective delivery of services and programs?
	Work Processes	3.2.2	Are operational procedures clear and practical?
	Support	3.3.1	What expertise advise/guidance is available to staff regarding operational procedures?
	Support	3.3.2	Do staff have adequate tools to perform their job? What other tools would make your life easier (name 2)?

ELEMENT	CRITERIA	REF #	QUESTION
	Information	3.4.1	Do staff receive information on new/changing operational procedures in a timely and relevant manner to carry out their work?
4. Human Resource Management			
	Staffing	4.1.1	Are human resource levels adequate to meet current and future departmental goals? If not what goals/objectives are suffering as a result?
	Staffing	4.1.2	What are the pressures you face in trying to ensure you have the right staff in the right place?
	Staffing	4.1.3	How are you able to deal with your staff requirements including turnover?
	Skills	4.2.1	What skills need to be further developed for managers and staff in order to maximize the delivery of programs/services now and applied to the vision?
	Skills	4.2.2	What limitations/restrictions prevent the development of these skill sets?
	Skills	4.2.3	How is the office ensuring development of employees to address future capacity issues such as attrition and succession?
5. Financial Resource Management			
	Forecast/Budget	5.1.1	What financial management issues have the greatest impact on your capacity? (i.e. RAM, asymmetry, regional reserves)
	Forecast/Budget	5.1.2	How have you adjusted or plan to adjust the allocation of financial resources to address capacity pressures? (i.e. salary/non-salary)
	Forecast/Budget	5.1.3	What are the implications if budgets are over/under spent?
	Operating Costs	5.2.1	To what extent is there flexibility to manage financial resources? (across business lines)
6. Technology			
	Development	6.1.1	What capacity pressures has the development and/or integration of technology created?
	Tech. Support	6.2.1	Do staff have the necessary skills and knowledge to use the technology in place?
	Tech. Support	6.2.2	Do staff have reference material and support to use current systems/programs?
7. Monitoring & Learning Organization			
	Accountability	7.2.1	Are your service standards and performance targets being achieved? If not, why? If so, how do you do it despite existing capacity pressures?
	Accountability	7.2.2	Do you feel there are mechanisms to assess and support quality client services?
	Risk assessment	7.1.1	Are there any other internal or external risks (red flags) that could prevent HRDC"s achievement of goals and objectives?

RAPPORT FINAL

Examen de la capacité de DRHC à exécuter les programmes et à assurer la prestation de services

N° de projet : 405/98

Équipe chargée du projet :

Directeur général :	*J.K. Martin*
Directrice de la vérification :	*G. Tanguay*
Chef d'équipe :	*C. Waugh*
Vérificateurs :	*M.-J. Bigras*
	B. Cyr
	C. MacNeil
Membres régionaux :	*T. Bouchard*
	B. St-John

AUTORISATION: **Copie originale signée par:**

DIRECTRICE: Ginette Tanguay 14 avril 1999
Date

DIRECTEUR GÉNÉRAL: James K. Martin 14 avril 1999
Date

Avril 1999

TABLE DES MATIÈRES

1.0 SOMMAIRE 1

2.0 INTRODUCTION 4

3.0 PORTÉE DE L'EXAMEN 5

4.0 CONSTATATIONS 6

5.0 OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT ORGANISATIONNEL 13

6.0 RECOMMANDATIONS 14

ANNEXES

ANNEXE A – ANALYSE DES CONSTATATIONS DE L'EXAMEN

ANNEXE B – MÉTHODOLOGIE

ANNEXE C – ÉLÉMENTS, CRITÈRES ET QUESTIONS DE L'EXAMEN

1.0 SOMMAIRE

Le Bureau de vérification interne (BVI) a examiné la capacité de DRHC à exécuter ses programmes et à assurer la prestation de ses services afin de cerner et de mieux comprendre les facteurs qui influent sur l'efficacité avec laquelle nous exécutons les programmes et dispensons les services de DRHC à la clientèle. Dans le cadre de l'examen, nous avons procédé à une évaluation d'ensemble des pressions en milieu de travail qui s'exercent dans les bureaux locaux et régionaux.

L'envergure et la complexité des changements organisationnels ont influé sur la capacité de DRHC de dispenser ses programmes et services. Il existe actuellement un risque modéré en ce qui concerne la capacité ministérielle. Les problèmes en matière de capacité ne résultent pas d'une seule et même cause, mais bien d'une stratification de pressions interreliées.

Les résultats de nos analyses peuvent être regroupés en cinq thèmes : intégration de réalités nouvelles, contraintes financières, maintien de la qualité, effectif et perfectionnement du personnel. Nous avons formulé des recommandations qui mettent l'accent sur l'intégration, l'équilibre et la culture. Le dévouement des employés à offrir un service de qualité à la clientèle explique comment nous avons réussi à surmonter ces pressions.

Principales constatations

Les conclusions contenues dans le présent rapport découlent de consultations menées auprès de 195 personnes (63 p. 100 faisaient partie de la direction, 37 p. 100 du personnel) à l'automne 1998. Les thèmes soulevés peuvent sembler familiers, car l'information obtenue complète celle d'autres études ministérielles. Cependant, ce qui distingue grandement ce projet des autres, c'est l'étendue de l'enquête et le niveau élevé d'uniformité des points de vue exprimés en ce qui concerne les obstacles à la prestation des services et à l'exécution des programmes.

Le présent examen offre l'occasion de tirer avantage de l'expérience d'employés de tous les niveaux de DRHC. C'est en prenant connaissance de la dynamique d'une organisation en évolution que nous pourrons rajuster notre tir. Les questions principales qui menacent notre capacité d'assurer l'exécution des programmes et la prestation de services sont exposées ci-après.

1. **Intégration de réalités nouvelles :** On ne tient pas suffisamment compte des nouvelles réalités opérationnelles. Les ententes relatives au développement du marché du travail (EDMT), peu importe le type d'entente, ont accru le volume de travail et sa complexité; l'impact sur la charge de travail et les besoins en ressources avaient été sous-estimés. La planification et la mise en oeuvre d'initiatives et de décisions ministérielles ne tiennent pas toujours compte des répercussions sur les opérations. Les régions où existent des ententes de délégation éprouvent de la difficulté à concevoir et à mettre en oeuvre les activités pancanadiennes, car il ne leur reste que quelques équivalents à temps plein (ETP) et elles ne touchent aucun financement s'inscrivant dans la Partie II de l'a.-e. Les préoccupations régionales tournent autour du besoin d'obtenir des ressources adéquates et de respecter une approche de planification intégrée.

2. **Contraintes financières** : Outre les budgets de programme et l'enveloppe salariale, la marge de manoeuvre permettant de combler des dépenses imprévues, des priorités naissantes ou la hausse des frais généraux est limitée. Le recours accru à la technologie entraîne des coûts supplémentaires. Les gestionnaires ont laissé entendre que les critères régissant l'affectation de fonds de fonctionnement et entretien (F et E) doivent être revus. Les budgets de F et E sont réduits davantage par l'accroissement des consultations au sein du Ministère et avec des partenaires externes. Les gestionnaires cherchent à maximiser l'utilisation des fonds, mais les occasions de réaliser des économies et d'augmenter l'efficience sont rares.

3. **Maintien de la qualité** : Les gestionnaires et le personnel craignent que notre capacité d'offrir et de maintenir un service de qualité ne soit compromise. La hausse de la charge de travail et la priorité donnée à l'atteinte des principaux indicateurs de rendement semblent contribuer à cette situation. Certains indices laissent présager que la qualité du service est à la baisse. À l'heure actuelle, notre organisation applique des mesures réactives et à court terme au chapitre de la gestion des programmes et des services. Par conséquent, on risque d'oublier de tenir compte des besoins des clients, de créer des risques financiers, de générer plus de travail à long terme et de miner le moral des employés.

4. **Effectif** : Les effets des grands changements organisationnels, comme la réduction des effectifs et le transfert des responsabilités aux provinces, ont contribué à l'érosion des ressources humaines et à la perte de connaissances au Ministère. Il est difficile de maintenir la « masse critique » nécessaire pour satisfaire aux exigences opérationnelles. On a repéré certains secteurs particulièrement vulnérables, notamment les suivants : les opérations du programme Travail; le soutien aux EDMT; les Services corporatifs; les activités de soutien aux politiques stratégiques; certaines activités pancanadiennes et certaines activités touchant les PSR; et les petits bureaux et les bureaux satellites.

5. **Perfectionnement du personnel** : Compte tenu des réalités opérationnelles actuelles, les occasions d'appuyer les employés et d'assurer le perfectionnement du personnel sont limitées. C'est une situation particulièrement problématique, car notre nouvel environnement de travail suppose l'acquisition accrue de « compétences générales » et de compétences technologiques. Les données démographiques actuelles du Ministère montrent que de nombreux employés arrivent à l'âge de la retraite et que les options au chapitre de la dotation en personnel sont limitées, ce qui n'aide pas les choses. DRHC devra examiner sérieusement cette question dans un avenir très rapproché.

Il est important de reconnaître que DRHC a réalisé des progrès considérables en ce qui concerne la prestation de ses programmes et services, malgré d'énormes changements organisationnels. Ces progrès tiennent en partie au dévouement et à l'engagement des employés envers la prestation d'un service de qualité.

Les thèmes cernés dans le cadre de notre examen jettent la lumière sur des mesures qui pourraient nous aider à miser sur les points forts de l'organisation. Afin de réorienter les pratiques ministérielles et de réduire les pressions liées à la capacité, on recommande que les mesures suivantes soient prises :

- *le Comité du Réseau de prestation des services devrait élaborer un plan d'action afin de régler les questions liées à la coordination;*

- *le Conseil national de direction de DRHC devrait priser l'adoption d'une approche de gestion équilibrée lors de l'évaluation du rendement des membres de la direction; et*

- *le Conseil national de direction devrait tenir des discussions officielles sur les moyens de soutenir une culture où les gestionnaires sont encouragés à gérer les priorités et les risques avec un esprit ouvert et à s'engager à la réalisation des objectifs globaux de l'organisation.*

2.0 INTRODUCTION

Récemment, de nombreux gestionnaires de DRHC ont laissé entendre que les ressources auxquelles ils ont accès sont insuffisantes. La capacité de réaliser les objectifs opérationnels est de plus en plus réduite. La notion de *capacité* est ambiguë, particulièrement dans le contexte de DRHC, vu la grande diversité des objectifs opérationnels et des clients.

Au cours des dernières années, de nombreux changements organisationnels ont eu lieu à DRHC. On a mis en oeuvre une série d'initiatives visant à s'adapter à l'environnement ministériel en évolution. Parmi ces initiatives, mentionnons les suivantes : l'examen des programmes, le réaménagement des effectifs; l'exécution des EDMT; la modification du Réseau de prestation de services; l'élaboration d'un énoncé de vision ministérielle; et de nombreuses innovations technologiques. Outre les nouvelles attentes quant aux méthodes de travail dans le Ministère, ces changements ont aussi influé sur notre capacité de dispenser les programmes et les services.

En plus du présent examen du BVI sur la capacité, d'autres initiatives ministérielles avaient pour but d'évaluer les problèmes liés à la capacité à DRHC. Voici quelques exemples:

- Modèle de ressources pour l'exécution du programme Travail;
- Examen de l'orientation future pour la région de l'Ontario;
- Contraintes régionales au chapitre des finances et de la capacité, groupe de travail sur la prestation de services; et
- Renforcer la capacité d'exécution, Développement du marché du travail, Direction générale de l'Investissement dans les ressources humaines.

Les conclusions tirées de ces études semblent corroborer et compléter les résultats du présent examen.

3.0 PORTÉE DE L'EXAMEN

Le Bureau de vérification interne a reconnu que tout examen de la capacité devait être vaste et se fonder sur la tenue de discussions avec de nombreux employés ministériels exerçant diverses fonctions dans les bureaux régionaux et locaux de l'organisation. Les bureaux sélectionnés pour l'examen figurent dans le Tableau 1, ci-dessous. On a choisi des bureaux dans six régions, de façon à tenir compte de l'environnement asymétrique de DRHC. Les travaux sur place ont été effectués de la fin septembre au début décembre 1998.

On a tenu, dans chaque région, des entrevues avec des cadres supérieurs régionaux, des directeurs régionaux et des gestionnaires des principaux programmes et secteurs de service [assurance-emploi (a.-e.), Programme de la sécurité du revenu (PSR), activités pancanadiennes (PC) et Travail], ainsi qu'avec des gestionnaires des services ministériels [Ressources humaines (RH), Finances et Technologie de l'information (TI), et Planification]. Dans les CRHC, on a interrogé des directeurs et des gestionnaires et tenu des séances de discussion regroupant cinq ou six employés représentant tous les secteurs du bureau. On a aussi mené des entrevues auprès de gestionnaires et (ou) des équipes de gestion des quatre Centres de traitement des PSR et d'un Infocentre de l'a.-e.

Au total, on a interrogé 195 participants, soit individuellement ou en groupe de discussions. Des 195 participants, 123 (63 p. 100) représentaient la direction, et les 72 (37 p. 100) autres étaient des employés occupant une variété de postes, à divers niveaux.

Tableau 1 — Visites

Bureaux régionaux	Bureaux locaux	Centre de traitement des PSR	Infocentre de l'a.-e.
Ontario	2 CRHC, 2 bureaux satellites	1	
Colombie-Britannique/ Yukon	2 CRHC, 2 bureaux satellites		1
Québec	3 CRHC, 1 bureau satellite	1	
Alberta/Territoires du Nord-Ouest	2 Centres de service Canada-Alberta	1	
Nouveau-Brunswick	2 CRHC	1	
Île-du-Prince-Édouard	1 CRHC		
Total	**17**	**4**	**1**

Une explication détaillée de la méthodologie utilisée pour le présent examen figure à l'Annexe B.

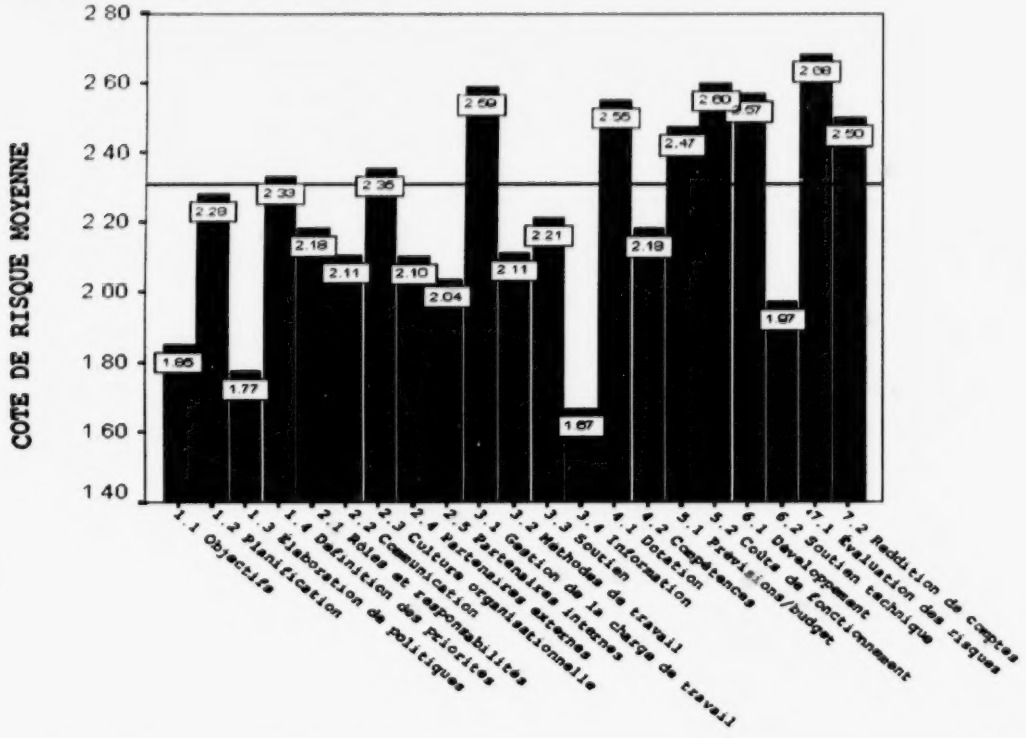
4.0 CONSTATATIONS

Les entrevues avec les 195 participants nous ont permis de recueillir 1 620 commentaires, auxquels nous avons attribué une cote de risque selon une échelle de 1 à 5.

Nous avons calculé la cote moyenne nationale de risque pour l'ensemble des critères d'examen; elle a été établie à 2,33. Cela montre qu'il existe actuellement un risque **modéré** en ce qui concerne la capacité ministérielle. Compte tenu du volume de changement subi par l'organisation récemment, le niveau de risque lié à la capacité nous apparaît raisonnable. Cela dit, il est néanmoins important de repérer les domaines qui présentent le plus gros risque et de déployer des efforts pour les réduire le plus possible.

Le graphique de la Figure 1 indique la cote moyenne nationale pour chaque critère. Aux fins du présent examen, on suppose que les critères dont la cote moyenne est supérieure à la cote nationale pour l'ensemble des critères — c'est-à-dire les neuf critères qui dépassent la ligne — doivent être traités en priorité.

Figure 1 : Cotes de risque par critère



Des analyses comparatives sommaires des données des régions ont été effectuées. Trois régions ont obtenu une cote moyenne supérieure à la moyenne nationale de 2,33. Il s'agit de l'Ontario (2,48), de l'Alberta (2,45) et du Québec (2,38). L'impact réel ou potentiel des

EDMT fondées sur un modèle de délégation compte probablement parmi les principaux facteurs expliquant les cotes supérieures obtenues par l'Alberta et l'Ontario. On reconnaît, toutefois, que toutes les régions sont soumises à des contraintes. Certaines contraintes touchent toutes les régions, et d'autres sont liées à des particularités régionales.

Dans le cadre de nos analyses, on a comparé les constatations relatives aux EDMT aux constatations non liées aux EDMT. Les résultats montrent que l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec estiment que les questions liées aux EDMT créent bien plus de contraintes au chapitre de la capacité que les questions qui ne sont pas liées aux EDMT.

Nombre des gestionnaires interrogés ont parlé de l'envergure, de la complexité et de l'impact de récents changements organisationnels à grande échelle. Ils considèrent les contraintes en matière de capacité non pas comme un seul problème ou une seule cause, mais bien comme une stratification de contraintes dans une organisation en évolution.

Les cinq thèmes nationaux qui seront abordés dans le présent rapport se fondent sur les neuf critères ayant obtenu la cote de risque la plus élevée, tel que signalé plus haut. Les enjeux liés à la capacité sont, pour la plupart, complexes, et on ne peut les rattacher à un seul critère ou à un seul élément. On doit reconnaître l'interrelation des enjeux et en tenir compte. Pour cette raison, certains critères s'inscrivent dans plus d'un thème. Le tableau 2 présente les cinq thèmes ainsi que les critères qui leur sont liés.

Tableau 2 : Les cinq thèmes de l'examen et les critères correspondants

Thèmes	Critères liés	Moyenne
INTÉGRATION DE RÉALITÉS NOUVELLES	1.4 Définition des priorités 3.1 Gestion de la charge de travail 2.3 Culture organisationnelle 5.1 Prévisions et budget	2,33 2,59 2,35 2,47
CONTRAINTES FINANCIÈRES	5.1 Prévisions et budget 5.2 Coûts de fonctionnement	2,47 2,60
MAINTIEN DE LA QUALITÉ	7.1 Évaluation des risques 7.2 Reddition de comptes 3.1 Gestion de la charge de travail	2,68 2,50 2,59
EFFECTIF	4.1 Dotation 3.1 Gestion de la charge de travail 6.1 Développement technique	2,55 2,59 2,57
PERFECTIONNEMENT DU PERSONNEL	4.1 Dotation 3.1 Gestion de la charge de travail	2,55

L'annexe A fournit une analyse détaillée de ces constatations. La section qui suit résume chacun des cinq grands thèmes.

4.1 Intégration de réalités nouvelles

> *" L'AC ne comprend pas nécessairement à quel point il est complexe de gérer les EDMT. Elle prodigue les mêmes conseils qu'il y a quelques années, ce qui n'est plus acceptable. "*

Les gestionnaires des bureaux ne croient pas que l'organisation qu'est DRHC est en bonne position pour composer avec les réalités actuelles liées à leurs activités. Nombre d'entre eux estiment que l'AC, en particulier, n'apprécie pas pleinement la complexité de la prestation de services dans un contexte post EDMT. Les participants expliquent que les EDMT, peu importe le type d'entente, ont augmenté la complexité du travail. Plus précisément, les employés ont subi un accroissement marqué de leur charge de travail. Ces répercussions sont imputables aux besoins de : négocier et (ou) renégocier les EDMT; résoudre une multitude de questions liées à l'adaptation et à l'entretien; revoir les méthodes de gestion des programmes qui relèvent encore de la compétence fédérale. En plus de cet énorme investissement de temps, un accent accru sur les partenariats provinciaux a créé des contraintes au chapitre des ressources. Des budgets autrefois affectés à l'interne sont maintenant consacrés à l'entretien et à l'établissement de nouvelles relations fédérales-provinciales. Les régions, mal préparées pour ces contraintes imprévues, sont prises au dépourvu pour trouver des moyens de répondre aux besoins liés aux EDMT.

Le fardeau lié à la mise en oeuvre d'initiatives nationales et (ou) de décision ajoute à cette frustration. Les régions qui sont partie à des ententes de délégation éprouvent de la difficulté à concevoir et à mettre en oeuvre des activités pancanadiennes, car il ne leur reste que quelques ÉTP, et elles ne touchent aucun financement s'inscrivant dans la Partie II de l'a.-e. Avec l'introduction de la vision ministérielle, le rôle pancanadien semble gagner en importance. De nombreux employés soulignent le besoin de tenir plus de discussions et de préciser les concepts de portée pancanadienne. Parmi les questions susceptibles d'être soulevées à l'occasion de telles discussions, mentionnons les suivantes :

- Compte tenu de la diversité de l'environnement culturel canadien, comment DRHC peut-il définir et élaborer des concepts comme la mise en valeur du potentiel des collectivités?
- Compte tenu des nouvelles contraintes opérationnelles, quel niveau de service les clients s'attendent-ils à recevoir de DRHC à l'échelle nationale, et quel niveau reçoivent-ils vraiment?
- Comment DRHC peut-il concevoir des programmes et services proactifs à l'intention des collectivités quand les modèles d'affectation des ressources ne prévoient pas la tenue d'activités touchant, par exemple, la prévention?
- Compte tenu des contraintes significatives au chapitre des ressources, comment DRHC peut-il maintenir la visibilité fédérale (c.-à-d. dispenser la gamme complète des services en région éloignée)?

Même si on consulte souvent les régions à l'égard, entre autres, de ces enjeux importants, les régions estiment que les décisions prises ne tiennent pas suffisamment compte des

préoccupations qu'elles soulèvent. La majeure partie du temps, les préoccupations régionales tournent autour du besoin d'obtenir des ressources adéquates et de respecter une approche intégrée. La diversité régionale doit être respectée au moment de concevoir les programmes et de dispenser les services aux clients.

4.2 Contraintes financières

En raison de son large éventail de programmes et de services, DRHC affecte des sommes considérables d'argent aux frais généraux. Bien souvent, le public canadien n'est pas en mesure de reconnaître ces dépenses " en coulisse ". Il est donc facile d'oublier à quel point ces ressources sont essentielles à la prestation efficace des programmes et services. Lorsqu'une organisation tente de maximiser les économies, c'est souvent aux budgets de F & E qu'on s'attaque. Cette réalité entraîne des retombées regrettables : on mine l'efficacité et l'intégrité des programmes et services dispensés.

> *" On peut budgétiser tant qu'on veut, cela ne va pas créer de l'argent! "*

Cette question a été d'emblée considérée comme problématique à DRHC. Les gestionnaires estiment qu'outre les budgets de programme et l'enveloppe salariale, la marge de manoeuvre permettant de se charger des dépenses imprévues, des priorités naissantes ou de la hausse des frais généraux est limitée. De plus, ils ont laissé entendre que les critères régissant l'affectation des fonds de F & E doivent être revus afin qu'on tienne compte des nouvelles réalités du milieu de travail. L'utilisation accrue de la technologie occasionne des coûts supplémentaires. Nombre des services maintenant offerts aux Canadiens sont dispensés grâce à l'informatique. L'installation de ces systèmes est coûteuse, et il faut continuellement veiller à leur entretien et à leur perfectionnement.

On a aussi mentionné que l'accroissement des consultations au sein du Ministère et avec des partenaires externes (c.-à-d. les frais de déplacement liés à la promotion de ces partenariats) draine aussi les budgets de F & E. La vision ministérielle insiste pour que les employés tissent de nouvelles relations avec les partenaires provinciaux et non gouvernementaux. Toutefois, ces relations s'assortissent d'un prix élevé. Certains gestionnaires, par exemple, signalent qu'ils éprouvent des difficultés à couvrir les dépenses obligatoires.

Dans un contexte de restriction des ressources, les gestionnaires cherchent à maximiser les occasions de réaliser des économies et d'accroître l'efficience. Cependant, il y a des limites aux résultats qu'ils peuvent obtenir à ce chapitre. On doit reconnaître les nouvelles réalités et revoir les budgets de F & E afin qu'ils reflètent les nouveaux besoins ministériels.

4.3 Maintien de la qualité

> *" Nous n'avons pas le temps de gérer les services de façon à ce qu'ils soient de la meilleure qualité possible. "*

Les bureaux locaux et régionaux éprouvent de la difficulté à relever le défi croissant qui consiste à maintenir la qualité. De nombreux gestionnaires et employés craignent que notre capacité d'offrir et de maintenir un service de qualité ne soit compromise. La priorité donnée à l'atteinte des indicateurs de rendement clé (IRC) semble contribuer à cette situation. De nombreux répondants estiment qu'on néglige les éléments plus généraux du rendement de DRHC en mettant un accent trop marqué sur les IRC. Certains indices donnent à penser aux gestionnaires et aux employés que la qualité du service est peut-être en baisse. Par exemple, l'augmentation du nombre d'appels liés à l'a.-e. et de demandes de renseignements à l'IAE porte à croire que l'information initialement fournie aux clients est insuffisante. Qui plus est, des contraintes de temps empêchent les employés de prendre des mesures préventives susceptibles d'améliorer, à long terme, la qualité. L'Annexe A fournit des exemples précis d'éléments qui présentent un risque au chapitre de la qualité.

Selon certains participants, le milieu de travail actuel favorise l'adoption de mesures réactives à court terme au chapitre de la gestion des programmes et des services. On risque donc :

- d'oublier de tenir compte des besoins des clients;
- de créer un ordre croissant de risques financiers; et
- de générer plus de travail à long terme, compte tenu de l'incapacité d'apporter des solutions complètes dès le début.

Enfin, les contraintes liées au maintien de la productivité organisationnelle ont un impact négatif sur les employés. La plupart des participants se disent épuisés par leur travail. Malgré la réduction du nombre d'employés à DRHC, les attentes à l'égard de la productivité, des normes et de la charge de travail sont demeurées les mêmes que par le passé. Cela mine le moral et la satisfaction professionnelle des employés.

Même si les employés semblent généralement déterminés à appliquer les principes de qualité en milieu de travail, ils reconnaissent que la qualité coûte cher. En raison de récents changements apportés à la structure organisationnelle, il est plus difficile pour les employés de répondre aux besoins de leurs clients, et on ne peut plus garantir la qualité du service.

4.4 Effectif

> *" Il ne m'arrive jamais d'avoir bonne conscience en quittant le bureau. " (Employée faisant référence à la quantité de travail qu'elle doit effectuer.)*

Les effets des grands changements organisationnels, comme la réduction de l'effectif et le transfert des responsabilités aux provinces, ont contribué à l'érosion des ressources humaines et à la perte de connaissances au Ministère. Il est difficile de maintenir la " masse critique " nécessaire pour satisfaire aux exigences opéra-tionnelles. De plus, compte tenu de la réduction du nombre de personnes en milieu de travail, de nombreux employés doivent composer avec l'absence de collègues qui sont en formation et en perfectionnement ou qui sont malades. En raison de l'ajout de responsabilités, nombre d'employés affichent une courbe d'apprentissage prononcée.

On a repéré certains secteurs particulièrement vulnérables au chapitre des ressources, notamment les suivants : les Opérations de travail; le soutien aux EDMT; les Services corporatifs; les activités de soutien stratégique; les activités pancanadiennes; certaines activités touchant les PSR; et les petits bureaux et les bureaux satellites.

4.5 Perfectionnement du personnel

On dispose de peu de temps pour envisager les besoins à long terme de l'organisation, car on s'attache à satisfaire aux exigences opérationnelles actuelles. Même si les gestionnaires tentent d'appuyer leurs employés, des contraintes quotidiennes minent leur capacité de veiller à ce que les employés jouissent d'occasions de perfectionnement professionnel.

À l'heure actuelle, les gestionnaires et le personnel doivent se débrouiller dans un nouveau milieu de travail complexe, et ce, avec un soutien direct réduit. Cette situation est imputable, en bonne partie, à la perte de travailleurs experts en raison de la réduction de l'effectif et (ou) du transfert des responsabilités aux provinces. De plus, les gestionnaires qui restent doivent consacrer une part plus importante de leur temps à des réunions à l'extérieur du bureau, avec des collègues du Ministère et des provinces. Cela crée un environnement à risque élevé pour l'employé. On a peu de temps à consacrer à l'offre d'occasions de perfectionnement planifié.

C'est une situation particulièrement paradoxale, car le nouvel environnement de travail suppose l'acquisition accrue de " compétences générales " et de compétences technologiques. Or, le Ministère n'a pas fourni à ses employés sur une base courante des occasions d'acquérir ces compétences. Compte tenu des contraintes actuelles et des contraintes prévisibles, DRHC aurait avantage à envisager les options qui permettraient à ses employés de posséder les compétences convenables pour s'acquitter de leur tâche. Le rapport au Comité de vérification et d'évaluation de DRHC de 1996-1997 sur l'état du cadre de contrôle de gestion rappelle que la question de la formation permettant aux employés d'assumer leurs responsabilités est un thème qui a été souligné à maintes

reprises. Cette question est toujours d'actualité.

Une autre question importante, qui pourrait compliquer les choses, se profile à l'horizon. Les données démographiques actuelles du Ministère montrent que de nombreux employés arrivent à l'âge de la retraite. Malgré tout, les options actuelles au chapitre de la dotation en personnel sont limitées, ce qui complique d'autant plus la gestion des ressources humaines. DRHC devra examiner sérieusement cette question dans un avenir très rapproché.

5.0 OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT ORGANISATIONNEL

Le processus de mise en oeuvre du changement constitue un défi pour nombre d'organisations, y compris DRHC. Notre examen des enjeux laisse croire que certains facteurs peuvent miner le développement organisationnel. On qualifiera ces facteurs d'« obstacles au développement organisationnel »[1]. Les obstacles suivants sont susceptibles de contribuer aux contraintes de DRHC au chapitre de la capacité :

- **Myopie fonctionnelle** – Les gens estiment que leurs responsabilités se limitent à leur poste ou à leur fonction. Par conséquent, les employés cherchent non pas à optimiser les aspects de l'ensemble de l'organisation, mais bien de leur poste seulement.

- **La tyrannie de l'urgence** – Bien souvent, même si une large part de ce que font les employés d'une organisation est considérée comme importante, on ne s'attache à une question que lorsqu'elle devient urgente. Une telle façon de faire pose un problème, car, souvent, on n'aborde une question que si elle devient urgente. À long terme, cela crée du travail supplémentaire et augmente le niveau de stress des employés.

- **Solutions à court terme** – Afin de s'adapter à notre environnement, on apporte de petits changements qui fonctionnent à court terme, mais qui nous préparent mal pour l'avenir. Il est important d'établir un meilleur équilibre entre la résolution immédiate de problèmes organisationnels et l'élaboration stratégique de programmes tenant compte de l'avenir de l'organisation.

- **Le mythe de l'équipe de gestion** – On forme une équipe de gestionnaires et on s'attend à ce qu'ils se comportent comme une équipe, même si on ne leur offre ni services de soutien ni services de développement. Les gestionnaires ont tendance à prendre un nombre grandissant de décisions de concert avec leurs collègues (en raison de la prévalence des conseils de gestion). Pourtant, chaque gestionnaire est, dans la plupart des cas, toujours tenu personnellement responsable de son domaine de responsabilité. De plus, le Ministère a encore tendance à récompenser individuellement les gestionnaires pour leurs réussites. Cela mène à la création et au maintien de vases clos organisationnels.

- **Fixation sur les événements** – Les organisations ont parfois tendance à placer un accent trop marqué sur les événements et les crises. Par conséquent, il arrive souvent qu'on adopte des solutions rapides au lieu de tenter de repérer les tendances à long terme sous-jacentes qui sont liées à un événement donné.

[1] Notes de " *Building the Learning Organization* ", séminaire présenté par Bryan Smith, *The Achievement Support Centre.*

6.0 RECOMMANDATIONS

Il est important de reconnaître que DRHC a réalisé des progrès substantiels dans l'exécution de ses programmes et de la prestation de ses services, malgré d'énormes changements organisationnels complexes. Les thèmes cernés dans le cadre du présent examen jettent la lumière sur des mesures qui pourraient nous aider à miser sur les points forts de l'organisation. Grâce à la réorientation de certaines pratiques ministérielles, nous pourrions être en mesure de réduire le nombre de facteurs de stress auxquels doivent faire face les employés, ainsi que l'importance de ces facteurs. On recommande que les mesures suivantes soient prises.

Intégration

Les cadres supérieurs de DRHC doivent travailler à réduire les vases clos organisationnels au sein du Ministère. On doit déployer des efforts pour favoriser et étendre la coordination horizontale pour la mise en oeuvre d'un grand nombre d'initiatives ministérielles.

- ***Le Comité du Réseau de prestation des services devrait élaborer un plan d'action afin de régler les questions liées à la coordination.***

Équilibre

Les rôles, les responsabilités et les priorités des gestionnaires doivent être clairement établis et correspondre aux priorités et aux mandats du Ministère. De plus, DRHC doit valoriser l'équilibre dans l'établissement des buts et créer des mesures qui stimulent les gestionnaires à établir un tel équilibre. On doit établir un bon équilibre entre les éléments suivants : soutien des employés et satisfaction des exigences opérationnelles; contrôle et service; qualité et productivité; résultats à long terme et à court terme; et exigences locales et ministérielles. Le Ministère doit prêter une attention particulière à ses méthodes d'affectation des ressources aux programmes et services.

- ***Le Conseil national de direction devrait priser l'adoption d'une approche de gestion équilibrée lors de l'évaluation du rendement des membres de la direction.***

Culture

DRHC doit promouvoir l'adoption de pratiques qui repoussent les frontières traditionnelles. On doit favoriser l'établissement d'un environnement où les solutions sont fondées non pas sur la réaction, mais bien sur la prévention. Parmi les divers éléments qui appuient l'esprit de cet engagement, mentionnons les suivants : 1) reconnaître le besoin d'adapter des solutions globales/intégrées à des problèmes de capacité organisationnelle*;

* *Lorsqu'un domaine fonctionnel d'une région donnée est confronté à un problème de capacité, il n'est peut-être pas suffisant*

2) utiliser des mécanismes de collaboration interfonctionnelle afin de tenir compte des intérêts des programmes et services concernés; et 3) récompenser les gestionnaires qui trouvent des moyens de mettre l'accent sur ce qui est important au lieu de s'attacher aux seules urgences.

La direction doit s'engager à promouvoir une culture qui encourage le dialogue franc et honnête et qui permet de remettre en question les idées, les définitions et les valeurs. De plus, on doit encourager les gestionnaires à dire " non " lorsqu'ils estiment que les attentes dépassent les capacités, et à accepter qu'on leur réponde " non " dans ces situations.

- ***Le Conseil national de direction devrait tenir des discussions officielles sur les moyens de soutenir une culture où les gestionnaires sont encouragés à gérer les priorités et les risques avec un esprit ouvert et à s'engager à la réalisation des objectifs globaux de l'organisation.***

de se contenter d'affecter des ressources additionnelles

ANNEXE A

ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'EXAMEN

1. Intégration de réalités nouvelles

Description de l'enjeu

La planification et la mise en oeuvre d'initiatives et de décisions ministérielles ne tiennent pas toujours compte des répercussions sur les activités en région. On ne tient pas suffisamment compte de nouvelles réalités opérationnelles, comme les EDMT et les activités pancanadiennes.

Adapter les méthodes d'affectation des ressources aux réalités et à la situation locale

- Dans certains cas, on affecte peu de ressources additionnelles, voire même aucune, pour couvrir de nouvelles initiatives ou des initiatives étendues. On s'attend à ce que les régions comblent les lacunes. Ce fait a été souligné à la suite de la décision du Ministère de modifier la classification des représentants à la prestation de services (de CR4 à CR5); on estimait généralement que l'AC omettait de reconnaître le coût réel de la mise en oeuvre. L'AC couvrait 50 p. 100 des coûts salariaux pour la première année, mais on ne prévoyait aucuns fonds supplémentaires pour couvrir les coûts permanents.

- Bien souvent, on attribue les ressources aux régions d'une façon fragmentaire ou ponctuelle. Cette méthode d'affectation des ressources limite l'habileté des régions de planifier des activités et d'adopter une approche plus proactive.

- L'incidence des EDMT sur la charge de travail n'a été ni pleinement prévue ni convenablement reconnue au moment d'affecter les fonds.
    - Un grand nombre de régions ont documenté les contraintes créées par les EDMT au chapitre des ressources. Parmi les activités exigeant des ressources, mentionnons les suivantes :
        - établir un point de liaison pour les agents provinciaux/fédéraux;
        - gérer les questions liées à l'échange d'information, au soutien des systèmes et à l'évaluation;
        - soutien des services ministériels (p. ex., communications et locaux);
        - frais de déplacement (p. ex., visite de partenaires dans le Nord); et
        - soutien des activités de mesure des résultats.

- Les régions éprouvent de la difficulté à concevoir et à mettre en oeuvre des activités pancanadiennes. On estime que cette activité est en expansion, alors que les régions ont perdu un nombre considérable d'employés et de compétences en raison du transfert des responsabilités aux provinces. Il est difficile pour les régions de planifier des stratégies relatives aux ressources, car il n'existe aucune norme pour des activités comme la mise en valeur de la capacité communautaire ou la prévention.

Planification et mise en oeuvre de stratégies dans un environnement en évolution

- L'attitude générale en ce qui concerne la mise en oeuvre d'initiatives, qu'il s'agisse d'initiatives ministérielles ou de projets visant un programme particulier, consiste à ajouter des tâches à la charge de travail existante. Un répondant a déclaré que nous ne sommes pas " efficaces lorsqu'il s'agit de cesser de faire quelque chose ". Il est difficile de dire non à de bonnes idées ou de bonnes initiatives, mais on ne doit pas perdre de vue que les bureaux régionaux et les bureaux locaux doivent mettre en oeuvre ces initiatives.

- Les régions estiment qu'on n'écoute pas et qu'on ne comprend pas vraiment leur point de vue, car certaines décisions prises ne tiennent pas compte des commentaires fournis par les régions. Elles estiment que l'AC ne comprend pas le contexte dans lequel elles évoluent.

1. Intégration de réalités nouvelles (suite)

- Les nouveaux accords de partenariat allongent le processus décisionnel et compliquent davantage la coordination interne. Le processus de planification doit tenir compte de cette réalité.
    - Une région partie à une entente de cogestion souligne qu'elle " ne dépense pas un dollar sans consulter la province ", et une autre comparait l'accord de cogestion à " deux capitaines dirigeant le même navire ". On compte parmi les partenaires provinciaux plusieurs ministères, ayant chacun ses programmes et ses propres objectifs.

- On ne reconnaît pas toujours l'impact total de la mise en oeuvre de projets technologiques au niveau local. Cela comprend le temps, le coût et l'effort liés aux exigences de formation, à l'entretien, à la gestion de projets et aux besoins de remplacement du personnel. Même si de tels projets permettent, au bout du compte, de réaliser des économies, on doit planifier l'incidence de ces projets pour les régions, car on dispose actuellement d'une marge de manoeuvre limitée au chapitre des ressources.

Améliorer la coordination afin de concilier les priorités concurrentes et (ou) multiples*

- Les régions doivent composer avec des priorités concurrentes, qu'elles soient liées au Ministère ou aux fonctions de programme, car chacune cherche à réaliser ses objectifs. Parmi les priorités ministérielles, mentionnons «La relève - Appuyer les gens à DRHC» et «La vision».

- Il existe de nombreux comités au sein de l'organisation, et les décisions d'un comité peuvent avoir des répercussions imprévues sur d'autres secteurs d'activité. Il est difficile de trouver un moyen efficace de coordonner le travail et les décisions d'un si grand nombre de comités.

- Les besoins des bureaux locaux ne sont pas nécessairement considérés comme une priorité pour l'AC. On assiste donc à un chevauchement des efforts déployés par les régions en vue de créer, de façon isolée, les produits dont elles ont besoin. À titre d'exemple, mentionnons les trousses de formation nationale et les formulaires et lettres types dans le secteur des PSR.

- Les employés des bureaux locaux signalent un manque d'uniformité au chapitre des communications et des initiatives des intervenants de l'AC à l'intention des régions/des bureaux locaux. On s'entend généralement pour dire que l'intégration est beaucoup plus complète entre les collègues et les fonctions des échelons local et régional qu'à l'AC, où l'on estime que " les gens de l'AC ne se consultent pas ". On a cité des exemples de régions qui recevaient de la documentation de différentes composantes de l'AC à l'égard d'une question commune et qui témoignaient d'un faible niveau de collaboration, avant même que les régions ne soient consultées. L'adoption d'une démarche intégrée atténuerait les pressions exercées sur les ressources limitées des régions, car celles-ci doivent clarifier et adapter la documentation de l'AC afin qu'elle reflète l'intégration des activités et des fonctions à l'échelon local.

Clarifier les orientations ministérielles

- L'introduction de notions comme la *mise en valeur du potentiel des collectivités* et la *prévention* compliqueront l'exécution des programmes et exigeront peut-être plus de temps et d'efforts. Or, ces orientations, ainsi que la *présence fédérale* ou le *service à la clientèle*, ne sont pas clairement définies. Il est donc plus difficile pour les régions de planifier l'enchâssement de ces orientations dans leurs activités opérationnelles.

* Le BVI effectue actuellement un examen de l'amélioration de la «Coordination des initiatives». L'examen est fondé sur les " leçons tirées " et permettra de repérer des pratiques efficaces grâce à l'amélioration de la coordination interne.

1. Intégration de réalités nouvelles (suite)
Répercussions
• Pression accrue sur les budgets des régions et sur la capacité de ces dernières de faire leur travail. • La complexité de la charge de travail opérationnelle est plus grande. • Il est possible que certaines activités ne soient pas terminées ou soient reportées. • Le degré de mise en oeuvre des initiatives nationales est susceptible de varier. • Les contraintes liées à la charge de travail sont aggravées par l'incompréhension et la multiplication des efforts. • Les occasions de participation des régions à l'élaboration des politiques ministérielles ne sont pas maximisées. • L'absence de ressources permettant de composer avec la charge de travail supplémentaire liée aux EDMT mine la capacité de planification des régions. • Les régions éprouvent de la difficulté à mettre en oeuvre les activités pancanadiennes.

2. Contraintes financières

Description de l'enjeu

Outre les budgets de programme et l'enveloppe salariale, la marge de manoeuvre permettant de se charger des dépenses imprévues, des priorités naissantes ou de la hausse des frais généraux est limitée. Les contraintes budgétaires sont imputables au manque de fonds, aux coûts supplémentaires liés aux activités dans un nouvel environnement et aux occasions réduites de réaliser des économies.

Manque de fonds

- Certaines régions ont signalé qu'elles éprouvaient de la difficulté à se charger des dépenses obligatoires, qui ont augmenté avec les années. Les éléments mentionnés le plus souvent sont les suivants : télécommunications, indemnités pour invalidité, déplacements, conseil arbitral et formation.
- Certaines régions remettent en question la viabilité du réseau de prestation de services, en raison des coûts de fonctionnement liés aux salaires et à l'infrastructure (coûts fixes, par exemple : photocopieuse, systèmes téléphoniques, entretien des ordinateurs). Il est donc difficile de réaliser des économies d'échelle. De nombreux gestionnaires signalent que l'affectation des ressources ne tient pas compte du nombre de bureaux satellites qu'un bureau central doit entretenir.
- Les budgets ne sont pas toujours adaptés aux particularités régionales (traduction, accès limité des clients à la technologie, prestation de services à d'autres régions, etc.).
- La perte de fonds s'inscrivant dans la Partie II de l'a.-e. par les régions qui sont partie à une entente de transfert de responsabilités aux provinces a réduit la capacité de concevoir des activités qui favorisent la réalisation de la vision de DRHC sans être directement liées à des programmes (prévention, information relative au développement du marché du travail et centres de ressources).

Coûts supplémentaires liés aux activités

- Accroissement des frais de déplacement en vue de participer à des réunions et à des ateliers régionaux et nationaux, de collaborer plus étroitement avec les partenaires et de négocier et de maintenir des ententes.
    - Par exemple : les discussions entre l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest concernant l'EDMT supposaient des déplacements dans le Nord, au coût moyen de 3 800 $ par voyage, par personne.
- Le budget de F & E n'a pas suivi la hausse exponentielle des coûts liés à la technologie (perfectionnement, formation et recyclage, remplacement, mise à niveau de logiciels, ajout de mémoire, entretien, archivage, internet et intranet).
    - Certaines régions estimaient que «*File Share* et *Reach Out*» étaient trop coûteux pour qu'on offre un accès à distance au SSA.

Occasions réduites de réaliser des économies

- Les économies qu'on s'attendait à réaliser grâce à l'adoption de nouveaux modes de prestation de services (infocentre, télédec, dépôt direct) ne se sont pas pleinement concrétisées. Chaque mode de prestation de services s'assortit de frais généraux, et lorsque le volume de services est réparti parmi les modes, les économies d'échelle sont perdues. Par conséquent, le coût d'ensemble assumé par les régions pour dispenser les services n'a pas baissé. Certaines d'entre elles ont dû réduire le budget d'un mode de prestation pour en financer un autre, ce qui laisse peu de souplesse aux CRHC, puisque les coûts liés au personnel permanent sont très près de leurs budgets de base de fonctionnement.
- Les activités liées à l'an 2000 ont retardé les améliorations et les installations de systèmes, ce qui a retardé la réalisation d'économies possibles grâce à la technologie.
- Lorsqu'une nouvelle technologie ou procédure est adoptée, les économies prévues sont immédiatement retirées du budget régional ou local, sans tenir compte du coût de la période d'élimination progressive ou du besoin d'exploiter deux systèmes en parallèle pendant une certaine période.

2. Contraintes financières (suite)

Répercussions

- Des fonds supplémentaires sont parfois réaffectés aux dépenses non discrétionnaires.
- Les surplus budgétaires découlant d'améliorations de l'efficience sont souvent réaffectés au déficit d'autres centres de responsabilité. On n'est donc pas incité à gérer efficacement : tout excédent est réaffecté.
- Les dépenses discrétionnaires, comme le perfectionnement du personnel, la formation ou la conception de système, doivent être reportées ou réduites, ce qui mine le perfectionnement du personnel et limite les occasions de rationaliser ou d'améliorer l'efficience.

3. Maintien de la qualité

Description de l'enjeu

Le maintien de la qualité est devenu problématique pour les bureaux locaux et régionaux. Cette situation tient partiellement au fait qu'on accorde une importance considérable aux résultats touchant les indicateurs de rendement clés (IRC) du Ministère. Le fait de mettre également l'accent sur les aspects touchant la qualité permettrait d'évaluer d'une manière plus étendue le rendement de DRHC au chapitre de la *gestion axée sur les résultats.*

Étendre l'évaluation des résultats pour tenir compte de la qualité

- Lorsque vient le temps d'évaluer notre rendement, le fait de réaliser nos objectifs à l'égard des indicateurs de rendement clés de DRHC ne saurait suffire. Les IRC pour 1998-1999 continuent de mettre l'accent sur la rapidité du service ou sur des mesures quantitatives. Bien qu'on déclare souvent que " la qualité est toujours importante ", les indicateurs montrent implicitement que la qualité n'est pas aussi essentielle.

- Afin de maintenir la productivité, on ne peut mettre sur pied des activités de qualité ou mettre l'accent sur la qualité.

- En raison de la grande visibilité et de l'évaluation périodique de certains indicateurs de rendement, on a tendance à mettre l'accent sur les activités qui font l'objet d'une évaluation immédiate, au lieu de chercher à obtenir un résultat plus souhaitable pour le client. On a souvent affirmé que " ce qui est mesuré est fait ".

- Il est parfois difficile de voir le lien entre une activité et son résultat. Puisque certains résultats sont à plus long terme ou sont difficiles à mesurer, on a tendance à déployer moins d'efforts dans le cas d'activités qui ne font pas l'objet d'une évaluation directe (p.ex. : prévention, mise en valeur du potentiel des collectivités).

Amélioration des mesures

On a aussi déclaré que certaines mesures doivent être revues. Des préoccupations similaires ont été soulevées à l'occasion de l'Examen de l'intégrité des données (septembre 1998) mené par le BVI. De plus :

- Les régions ont signalé que les résultats pour 1997-1998 au chapitre de l'emploi n'étaient pas exacts. Même si on examine actuellement cette situation, il pourrait être problématique d'évaluer le rendement des provinces en fonction du cadre redditionnel énoncé dans chaque EDMT. Les régions craignaient que cette situation ne mine la crédibilité du Ministère face à ses nouveaux partenaires provinciaux.

- La qualité n'est pas toujours clairement définie ni visiblement mesurée dans le cadre redditionnel de DRHC. Il existe peu de normes permettant d'évaluer la qualité, et les outils permettant de la mesurer sont limités.

Points faibles au chapitre de la qualité

Lorsqu'on a demandé aux gestionnaires et aux employés de quelle façon on négligeait la qualité, ils nous ont répondu ce qui suit :

- Fluctuation du volume de travail :
  - Le nombre d'appels relatifs à l'a.-e. et de demandes de renseignements à l'IAE est en hausse dans certaines régions, ce qui peut porter à croire que l'information initialement fournie au client est insuffisante.
  - Certains bureaux signalent une hausse du volume de demandes révisées.

- Suivi des contrats :
  - Dans certaines régions, on assure peu de suivi, voire même aucun, en ce qui concerne les ententes de contribution. On craint que le Ministère et les clients ne reçoivent pas le meilleur service possible de tierces parties.

3. Maintien de la qualité (suite)

- Activités de contrôle de la qualité et de l'intégrité des programmes :
  - les PSR ne font que commencer à mener des enquêtes sur la résidence et la citoyenneté.
  - la vérification des relevés d'emploi et l'examen des circonstances atténuantes sont des activités qui exigent beaucoup de temps et qui ne génèrent pas nécessairement des résultats mesurables pour le personnel de l'Assurance ou d'Enquêtes et contrôle.

- Protection d'actifs financiers et non financiers :
  - On a repéré des anomalies en ce qui concerne les pratiques financières à l'échelon local. Le poste de chef des services administratifs (CSA) a été éliminé dans un grand nombre de bureaux.
  - Le contrôle de l'inventaire des biens matériels ne peut être assuré. Il est aussi possible que certaines étapes des contrôles internes soient éliminées, en raison de contraintes au chapitre des ressources et de la confiance que tout est en règle.

- Service à la clientèle :
  - On craint que l'asymétrie régionale et la souplesse accrue découlant de l'établissement de politiques et de lignes directrices plus larges ne minent l'uniformité des services, surtout en ce qui concerne l'équité envers tous les clients et l'accessibilité des services. Il est possible que des clients soient traités d'une manière injuste en raison de ce manque d'uniformité.

Répercussions

- Le cadre redditionnel met l'accent sur une démarche à court terme, et les ressources sont affectées en vue de l'obtention de résultats immédiats et à court terme, plutôt qu'à long terme.
- Certaines activités touchant le client pourraient être laissées de côté, parce qu'elles ne sont pas mesurées.
- Il est difficile de planifier, d'apporter des améliorations et d'assurer un suivi lorsque l'information sur le rendement est incomplète.
- La qualité est perçue comme étant reléguée au second rang, ce qui mine le moral et la satisfaction professionnelle des employés.
- Il existe une possibilité de trop-payés ou de moins-payés dans le cas des clients, d'erreurs aux dossiers, de dépenses irrationnelles de fonds destinés aux programmes et de réduction de la satisfaction des clients.

4. Effectif

Description de l'enjeu : On étire les ressources humaines afin de dispenser les programmes et les services.

Un certain nombre de fonctions ne disposent pas d'une capacité suffisante au chapitre des ressources humaines.

Activités minimales

- Même si, sur papier, les ressources attribuées semblent adéquates, de nombreux bureaux locaux ne disposent pas toujours des ressources dont ils ont besoin, au moment où ils en ont besoin. Parmi les raisons soulevées, mentionnons les suivantes : besoins en matière de formation et de perfectionnement, congés de maladie, souplesse limitée au chapitre de la dotation et insuffisance de ressources pour les activités. Dans le cas de certaines fonctions, il est clair qu'on doit revoir le nombre d'ÉTP prévu dans le budget de base de fonctionnement.

Domaines qui ne disposent pas de ressources suffisantes

- **Travail** : Ce secteur ne dispose pas de ressources suffisantes pour réaliser une partie de son mandat et pour satisfaire aux exigences législatives.
    - Parmi les points faibles, mentionnons les retards au chapitre des enquêtes et l'incapacité de réaliser les objectifs touchant les inspections et de fournir des lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi. Une présentation au Secrétariat du Conseil du Trésor aborde cette question.
    - La situation ne s'améliorera pas à court terme, en raison des lourdes exigences en matière de formation pour les nouveaux employés.

- **Activités liées aux EDMT** : On a besoin de ressources pour certaines activités, comme le maintien d'accords de partenariat avec les provinces.

- **Services corporatifs** : La déclaration de principes des Services corporatifs à l'intention du groupe de travail ad hoc sur les contraintes au chapitre des finances et de la capacité présente le bien-fondé de l'obtention de ressources supplémentaires. On a entendu les mêmes messages à l'occasion de visites dans les bureaux locaux et régionaux. Voici quelques exemples :
    - Les EDMT alourdissent la fonction de communication. Cette situation était particulièrement marquée dans une petite région où le secteur des communications manquait déjà de personnel et où les attentes sont les mêmes que pour des régions plus grandes; et
    - Le secteur des RH subit une pression accrue, en raison des activités générées par les négociations relatives aux conventions collectives et à l'équité salariale, par la norme générale de classification et par la formation de gestionnaires intermédiaires.

- **Activités de soutien stratégique** : Les EDMT, la vision ministérielle et la volonté croissante de faire participer un plus grand nombre de niveaux organisationnels à l'établissement de l'orientation stratégique du Ministère entraînent une hausse des attentes à l'égard de la contribution des bureaux locaux et régionaux à l'élaboration des politiques. On dispose de peu de temps pour tenir des consultations de qualité auprès de partenaires externes et internes relativement à l'orientation stratégique.
    - Les régions s'acquittent de tâches qui relevaient autrefois de l'AC, car les EDMT et les activités de partenariat créent le besoin d'établir des politiques régionales uniques au lieu d'une politique ministérielle globale.
    - Les régions veulent aussi agir de façon proactive, par exemple : étudier et concevoir des méthodes de mise en valeur du potentiel des collectivités.

- **Rôle pancanadien** : Certains bureaux étaient préoccupés par le fait qu'ils devaient maintenir et développer des ressources pour la tenue d'activités comme la mise en valeur du potentiel des collectivités. L'adoption d'une démarche préventive sur le marché du travail et l'établissement de partenariats de qualité pourraient en souffrir.

4. Effectif (suite)

- **Bureaux satellites/petits bureaux** : On s'entend généralement pour dire que les ressources sont vraiment exploitées au maximum dans les petits bureaux. Dans les bureaux où l'éloignement géographique est un facteur, ce fait aggrave le problème lié aux ressources.
    - Une région a déclaré qu'il lui manquait 30 ÉTP pour ses bureaux satellites.
    - Le niveau optimal de ressources pour les petits bureaux est actuellement à l'étude.

- **Programmes de la sécurité du revenu** : Plusieurs activités liées aux PSR sont considérées comme manquant de ressources dans une région ou plus. Parmi les activités nommées, mentionnons les suivantes : sensibilisation aux PSR, invalidité (RPC), infocentre des PSR (roulement élevé accompagné de dotation et (ou) de formation constantes) et niveaux de gestion.

Répercussions

- Certaines exigences relatives aux programmes et aux services ne peuvent être pleinement respectées. Par exemple : Travail, invalidité (RPC).
- Dans certains cas, les aspects liés à la qualité peuvent être diminués.
- Les progrès réalisés en vue de concrétiser la vision ministérielle sont minés par les contraintes au chapitre des ressources dans certains secteurs.
- Le niveau de stress et les exigences au chapitre des heures supplémentaires augmenteront.

5. Perfectionnement du personnel

Description de l'enjeu

Les réalités opérationnelles actuelles limitent les occasions de perfectionnement pour le personnel.

Appuyer les gens

- Les bureaux régionaux et locaux doivent composer avec un certain nombre d'obstacles en ce qui concerne le soutien offert à leurs employés.
    - La réduction de l'effectif, la déstratification et la délégation ont entraîné la perte de travailleurs compétents, ce qui signifie que les employés qui restent ont accès à un bassin d'expérience moins important.
    - Lorsque les occasions de formation et d'affectation se présentent, les options de remplacement sont maintenant plus réduites. Les employés hésitent parfois à tirer avantage d'occasions de perfectionnement, sachant que cela ajouterait à la charge de travail de leurs collègues.
    - En raison des contraintes liées aux ressources, il est d'autant plus difficile de faire correspondre les attentes relatives à la formation ou au perfectionnement des employés avec les réalités opérationnelles. (Voir l'Annexe A — *Contraintes financières*)
    - Les gestionnaires/directeurs délaissent leur bureau plus souvent afin d'assister à des activités régionales ou ministérielles, ce qui signifie qu'ils disposent de moins de temps pour appuyer les employés. Cette situation est aggravée par le fait que la déstratification a entraîné un élargissement de l'étendue des responsabilités des gestionnaires.
    - Les employés estiment que les occasions de perfectionnement et le maintien de l'importance accordée à la réalisation des objectifs touchant la charge de travail lancent un message contradictoire. Pour certains, le perfectionnement a tendance à être laissé de côté.

Évolution des exigences liées aux compétences

- L'évolution de notre environnement de travail nécessite l'acquisition de nouvelles compétences.
    - L'acquisition de " compétences générales " s'impose. Les activités liées à la vision ministérielle, aux EDMT et au soutien stratégique exigent une collaboration accrue avec les partenaires internes et externes. Parmi les compétences générales exigées, mentionnons l'animation, la résolution de conflits et la négociation.
    - Certains employés ont été embauchés parce qu'ils possédaient des compétences dont nous n'avons plus besoin. Par conséquent, ils doivent s'adapter et obtenir du soutien en vue d'acquérir les nouvelles compétences exigées.
    - En raison du recours accru aux services de tierces parties et de la délégation s'inscrivant dans les EDMT, il est souhaitable de posséder des connaissances en ce qui concerne l'administration de projets et le suivi d'ententes.
    - Les employés et les gestionnaires intermédiaires contribuent davantage aux discussions ministérielles, ce qui signifie qu'ils doivent comprendre le contexte et les liens relatifs aux enjeux à DRHC.
    - En raison du recours accru à la technologie, certains employés ont besoin de plus de temps pour améliorer leurs compétences technologiques.

Dotation

- La souplesse et les options en matière de dotation sont limitées.
    - Les processus de dotation sont considérés comme lourds et exigent beaucoup de temps.
    - Certains bureaux affichent un ratio élevé d'employés nommés pour une période déterminée par rapport à ceux qui sont nommés pour une période indéterminée.
    - Il est difficile de conserver les employés affectés au soutien informatique, car ce marché est concurrentiel.
    - Il est plus difficile de doter des postes de haute direction, car le niveau de gestion intermédiaire possédant de l'expérience opérationnelle n'existe plus. Au moins un bureau régional des PSR a été confronté à ce problème.

5. Perfectionnement du personnel (suite)

Réalités démographiques futures

- On s'attache davantage aux besoins immédiats qu'aux besoins naissants ou à long terme en matière de ressources humaines. De nombreux employés sont sur le point d'arriver à l'âge de la retraite (dans 5 à 10 ans), et pourtant on ne place pas un accent marqué sur la planification de la relève afin de répondre aux besoins futurs en matière de capacité.

Répercussions

- Les employés ne pourront peut-être pas acquérir la confiance et les compétences dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités.
- L'effectif futur sera peut-être insuffisant ou mal préparé pour atteindre les buts organisationnels.
- La gestion des ressources humaines est devenue très difficile et exigeante en temps aux échelons local et régional.

ANNEXE B

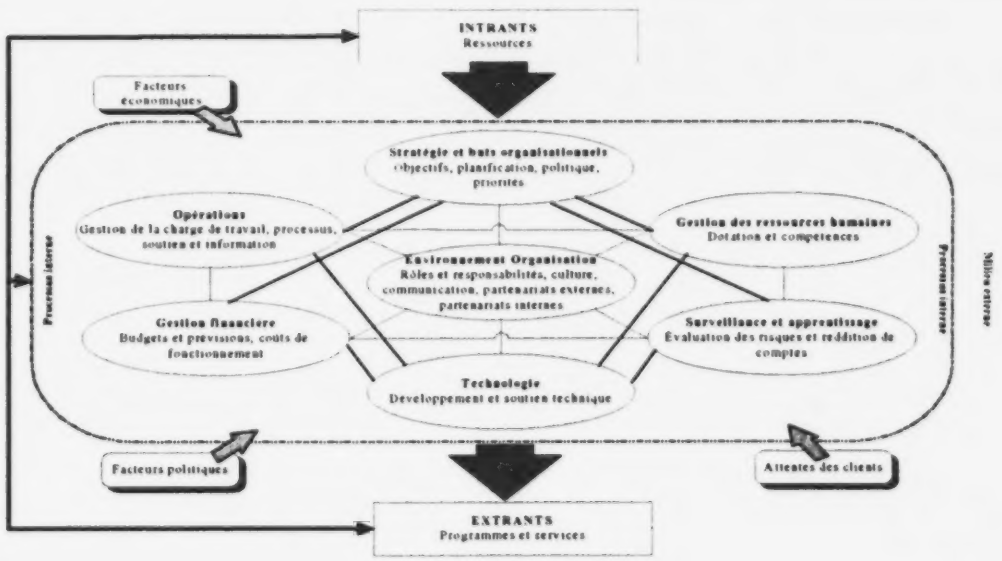
MÉTHODOLOGIE

Les questions élaborées pour le présent examen sont fondées sur un modèle organisationnel (voir la Figure 2, plus bas) comptant sept éléments internes essentiels. Chacun de ces éléments internes s'assortit de critères secondaires. On formule une question spécifique permettant d'aborder les enjeux s'inscrivant sous chaque critère. Par exemple, pour l'élément interne intitulé *Stratégies et buts organisationnels*, on retrouve cinq (5) critères. Prenons le critère *Définition des priorités* qui s'inscrit sous cet élément. En vue d'examiner ce critère, on a établi la question suivante : " Comment détermine-t-on les priorités dans votre région, votre CRHC ou votre unité de travail? "

Ce modèle organisationnel s'inspire largement des « critères pour une bonne gestion » énoncés dans un modèle de contrôle de gestion élaboré par le BVI[2]. L'Annexe C présente la liste complète des éléments internes, des critères secondaires et des questions utilisées aux fins du présent examen.

On a posé des questions aux participants à l'occasion de rencontres individuelles et en groupe. Les réponses des participants ont été consignées au moyen de notes complètes, prises par au moins deux interviewers. Après les entrevues, toutes les observations étaient consignées, par critère, dans une base de données.

Figure 2 : Modèle organisationnel



[2] Document explicatif du BVI : critères de haut niveau pour l'évaluation du contrôle de la gestion à DRHC, avril 1998.

On a attribué une cote de gravité, sur une échelle en cinq points (échelle de Likert) à chaque réponse des participants (regroupées par critère, tel que mentionné plus haut). La cote " 1 " indique qu'il existe certaines contraintes au chapitre de la capacité qui ont des répercussions minimales. À l'autre extrémité de l'échelle, la cote " 5 " montre que des problèmes très graves minent l'exécution des programmes et la prestation de services, ou le feront. De plus, on a procédé à des essais de fiabilité afin de veiller à ce que les interviewers du BVI appliquent les cotes de gravité d'une façon uniforme.

Les interviewers attribuaient une cote plus élevée (c.-à-d. 4 ou 5) lorsque les éléments suivants étaient présents :

- défi et risque importants au chapitre de la gestion pour l'ensemble de la région;
- répercussions sur plusieurs bureaux de la région (par opposition à un seul bureau); et (ou)
- menace importante à la capacité de dispenser les programmes et services qui pourra être repérée par les clients ou les partenaires.

Puisqu'une part importante des points soulevés par les participants renvoie non seulement aux contraintes actuelles, mais aussi à d'éventuels problèmes, les cotes de gravité reflètent l'étendue des contraintes actuelles au chapitre de la capacité et le risque de contraintes additionnelles dans l'avenir.

Lorsque le travail de cotation a été terminé, on a procédé au calcul des moyennes pour chaque critère. On a ensuite établi une moyenne nationale pour toutes les réponses fournies par les participants dans le cadre de l'examen. On a examiné chaque critère (c.-à-d. des enjeux spécifiques touchant le milieu de travail et les activités) afin de repérer ceux qui affichent une cote moyenne supérieure à la moyenne nationale pour l'ensemble des critères. On a déterminé que ces questions devaient être traitées en priorité, et on les a retenues pour effectuer des analyses supplémentaires. Un examen en profondeur des résultats obtenus à l'égard de ces questions a mené à l'établissement de cinq (5) thèmes qualitatifs qui servent de base au présent rapport.

ANNEXE C

ÉLÉMENTS, CRITÈRES ET QUESTIONS D'ENTREVUE

ELÉMENT	CRITÈRE	N° DE RÉF.	QUESTION
1. Stratégies et buts organisationnels			
	Objectifs	1.1.1	Croyez-vous que les objectifs organisationnels de DRHC sont assez clairs pour qu'on puisse planifier adéquatement les exigences au chapitre de la capacité (dans votre région/secteur d'activité)?
	Planification	1.2.1	Quelles sont les contraintes auxquelles doit faire face votre région ou votre CRHC au chapitre de la planification de la capacité pour l'exécution des programmes et la prestation de services (maintenant et à l'avenir)?
	Planification	1.2.2	Faites-vous des compromis dans votre planification? Dans l'affirmative, pourquoi?
	Élaboration de politiques	1.3.1	Quelles sont les contraintes touchant la capacité en ce qui concerne l'élaboration de politiques dans votre environnement asymétrique? Comment ces contraintes influent-elles sur l'exécution des programmes?
	Définition des priorités	1.4.1	Comment détermine-t-on les priorités dans votre région, dans votre CRHC ou dans votre unité de travail?
2. Environnement organisationnel			
	Rôles et responsabilités	2.1.1	Est-ce que les rôles et responsabilités de chacun sont clairement établis dans le CRHC? **OU** Les rôles et responsabilités du bureau régional et des CRHC sont-ils clairement établis? (c.-à-d., aucun chevauchement/aucune lacune)
	Communication	2.2.1	Les voies de communication au sein du Ministère sont-elles efficaces dans l'ensemble et pour les grands changements? Comment pourrait-on améliorer les communications?
	Culture en milieu de travail	2.3.1	Votre milieu de travail favorise-t-il une ambiance de communication ouverte et la confiance? **OU** Êtes-vous capable de partager vos préoccupations avec le bureau régional/l'AC?
	Partenariats externes	2.4.1	À quel point tente-t-on d'établir des partenariats communautaires? Quels sont les défis qui en découlent?
	Partenariats internes	2.5.1	Dans quel secteur pourrait-on assurer une meilleure coordination et une meilleure collaboration à DRHC pour atténuer les contraintes opérationnelles?
3. Opérations			
	Gestion de la charge de travail	3.1.1	Quelles sont les contraintes liées à la gestion de votre charge de travail? (Répercussion sur le service et sur la qualité)
	Gestion de la charge de travail	3.1.2	Avez-vous établi une stratégie ou un plan d'urgence lié à la charge de travail qui vous permet de composer avec des événements imprévus (maladie, catastrophe naturelle, mise à pied, etc.)
	Gestion de la charge de travail	3.1.3	Quelles idées avez-vous mises en pratique ou envisagées afin de mieux gérer la répartition de la charge de travail?
	Méthodes de travail	3.2.1	Les méthodes de travail sont-elles conçues et revues afin d'assurer la prestation efficace des services et des programmes?

ELÉMENT	CRITÈRE	N° DE RÉF.	QUESTION
3. Opérations (suite)			
	Méthodes de travail	3.2.2	Les procédures opérationnelles sont-elles claires et pratiques?
	Soutien	3.3.1	Quelle source de conseils/d'orientation spécialisée offre-t-on au personnel en ce qui concerne les procédures opérationnelles?
	Soutien	3.3.2	Les employés sont-ils dotés d'outils adéquats pour faire leur travail? Quels autres outils vous rendraient la vie plus facile (en nommer deux)?
	Information	3.4.1	Le personnel reçoit-il de l'information sur les nouvelles procédures opérationnelles en temps opportun afin qu'il puisse s'acquitter de ses tâches?
4. Gestion des ressources humaines			
	Dotation	4.1.1	Les ressources humaines dont on dispose permettent-elles d'atteindre les buts ministériels actuels et futurs? Sinon, quels buts/objectifs sont laissés de côté?
	Dotation	4.1.2	Quelles sont les contraintes auxquelles vous devez faire face lorsque vous essayez d'affecter les bonnes personnes au bon endroit?
	Dotation	4.1.3	Comment arrivez-vous à composer avec les exigences relatives au personnel, y compris le roulement du personnel?
	Compétences	4.2.1	Quelles compétences doivent être perfectionnées par les gestionnaires et les employés afin de maximiser l'exécution des programmes/la prestation de services maintenant et à l'avenir?
	Compétences	4.2.2	Quelles limites/restrictions empêchent le perfectionnement de ces compétences?
	Compétences	4.2.3	Quelles sont les mesures prises par le bureau pour prévoir d'éventuels problèmes au chapitre de la capacité, comme l'attrition et la planification de la relève?
5. Gestion des ressources financières			
	Prévisions/Budget	5.1.1	Quelles questions liées à la gestion financière influent le plus sur votre capacité? (Par exemple : MRR, asymétrie, réserves régionales)
	Prévisions/Budget	5.1.2	Comment avez-vous adapté l'affectation des ressources financières en fonction des contraintes au chapitre de la capacité, ou comment comptez-vous le faire? (ressources salariales/non salariales?)
	Prévisions/Budget	5.1.3	Quelle est l'incidence d'un excédent/d'un déficit budgétaire?
	Coûts de fonctionnement	5.2.1	À quel point jouit-on d'une marge de manoeuvre au chapitre de la gestion des ressources financières? (dans tous les secteurs d'activité)
6. Technologie			
	Développement	6.1.1	Quelles contraintes le développement et (ou) l'intégration de la technologie ont-ils créées au chapitre de la capacité?
	Soutien technique	6.2.1	Les employés possèdent-ils les compétences et les connaissances nécessaires pour utiliser la technologie en place?
	Soutien technique	6.2.2	Les employés ont-ils accès à de la documentation et à du soutien pour l'utilisation des systèmes/programmes

ELÉMENT	CRITÈRE	N° DE RÉF.	QUESTION
			actuels?
7. Surveillance et apprentissage			
	Reddition de comptes	7.2.1	Vos normes de services et vos objectifs de rendement sont-ils respectés? Sinon, pourquoi? Si oui, comment arrivez-vous à composer avec les contraintes existantes au chapitre de la capacité?
	Reddition de comptes	7.2.2	Estimez-vous qu'il existe des mécanismes permettant d'évaluer et de soutenir la qualité du service à la clientèle?
	Évaluation des risques	7.1.1	Existe-t-il d'autres risques internes ou externes qui pourraient empêcher DRHC d'atteindre ses buts et de réaliser ses objectifs?